



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1188

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de julio de 2025

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 618 DE 2025 CÁMARA, 257 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C., 21 de julio de 2025.

Honorable Representante

**GERARDO YEPES CARO**

Presidente – Comisión Séptima Constitucional Permanente

Señor

**RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**

Secretario General, Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 618 de 2025 Cámara, 257 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías; se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones.**

Respetado presidente y señor Secretario.

De conformidad con la designación como Ponente Único de tan importante iniciativa, realizada mediante misiva CSCP 3.7 - 299-25, calendada al día 11 de junio del año 2025 y suscrita por el Secretario

General de la Corporación, procedo a rendir INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE, lo anterior de conformidad con lo reglado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma ley, sin otro particular.

**JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA**

Representante a la Cámara / Departamento del Guaviare.  
Ponente Único.

#### PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 618 DE 2025 CÁMARA, 257 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

De conformidad con lo manifestado en el oficio precedente, y estando dentro del término establecido por la Ley 5ª de 1992 para tal efecto, rindo informe de ponencia positiva para primer debate de la iniciativa que nos ocupa, de la siguiente manera:

1. Antecedentes
2. Objeto
3. Justificación de la iniciativa
4. Conceptos solicitados y allegado a la iniciativa de ley.
5. Impacto fiscal
6. Conflicto de intereses

7. Texto aprobado en plenaria de Senado.
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Texto propuesto para primer debate

### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA DE LEY.

La iniciativa que nos ocupa es de autoría de la Senadora *Nadia Blel Scaff*, presidenta del Partido Conservador colombiano; el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso de la República por el Senado, siendo radicado el día 25 de septiembre del año 2024 en la Secretaría General de la ya referida Cámara, cumpliendo con su principio de publicidad mediante la publicación de la exposición de motivos en la *Gaceta del Congreso* número 1577 de 2024.

Posterior a su radicación, la Secretaría General del Senado envía la iniciativa a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, dependencia legislativa que mediante oficio CSP-CS-1214-2024 del 11 de octubre de 2024 designó como ponente única del proyecto a la honorable Senadora *Nadia Blel Scaff*. De conformidad con esta designación es rendida ponencia para primer debate en Senado, el día 25 de octubre del año 2024 misma que reposa en la *Gaceta del Congreso* número 1808 de 2024.

La iniciativa fue puesta a consideración en el orden del día del 4 de diciembre de 2024, en la Comisión Séptima de Senado, siendo aprobada por unanimidad, tal y como se puede corroborar en el Acta número 24 del año 2024, de dicha célula legislativa.

Posteriormente, ratifican a la Senadora Blel como ponente de la iniciativa en segundo debate, rindiendo ponencia para segundo debate el día 26 de febrero de la anualidad en curso, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* número 160 de 2025, y aprobada por el pleno del Senado el día 2 de abril del año 2025, y cuyo texto definitivo aparece plasmado en la *Gaceta del Congreso* número 531 del año 2025.

Posteriormente, el proyecto de ley es remitido a la Secretaría General de la Cámara de Representantes para que continúe su trámite legal, llegando a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara bajo el numerado 618 de 2025 Cámara, siendo designado como ponente único de la iniciativa, mediante misiva CSCP 3.7 - 299-25, calendada al día 11 de junio de la anualidad en curso. Por lo anterior y dentro de los términos establecidos en los artículos 153 y 174 en su inciso segundo, presento esta ponencia positiva al proyecto de ley que nos ocupa dentro del término señalado para tal fin.

### 2. OBJETO DE LA INICIATIVA DE LEY

La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para la reactivación de la economía y el fomento de los emprendimientos en el territorio nacional, a través de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías con destino a la inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas de mujeres.

Cuenta con ocho artículos, establece en el articulado lo siguiente:

- Artículo 1°. El objeto.
- Artículo 2°. Qué se entiende por emprendimiento liderado por mujeres.
- Artículo 3°. Se habilita el retiro de cesantías para proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas de mujeres, ya sean del trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.
- Artículo 4°. Se habilita el retiro parcial de cesantías para proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas de mujeres, ya sean del trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.
- Artículo 5°. Se establece el término de seis (6) meses para que el Ministerio de Trabajo reglamente el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías.
- Artículo 6°. Se fomenta la cultura del deporte mediante programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.
- Artículo 7°. Se establece que el Gobierno nacional coordinará programas especiales de fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyan con ocasión de la presente ley.
- Artículo 8°. Beneficios por vínculo de emprendedores a las redes de emprendimiento.
- Artículo 9°. Vigencia.

### 3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.

En Colombia, para el mes de julio de 2024, la tasa de desocupación del total nacional fue 9,9%, mientras que en julio de 2023 fue 9,6%. Por su parte, la tasa global de participación se ubicó en 64,2% y la tasa de ocupación en 57,8%. En el mismo mes del año anterior, estas tasas fueron 64,8% y 58,6%, respectivamente<sup>1</sup>.

Aun cuando, según cifras del DANE, en el segundo trimestre de 2024pr, el PIB en su serie original crece 2,1% respecto al mismo periodo de 2023pr. Desde distintos sectores han manifestado: “*La inversión (la semilla del crecimiento) está en riesgo: la tasa de inversión cayó 7 puntos en los últimos dos años, a 14,2% del PIB*”. “*Sin medidas contundentes de reactivación, el crecimiento potencial del país caerá a 2,5%, desde 3,0% o 3,5% antes de la pandemia. Una tasa de crecimiento tan baja implicaría que tome el doble de tiempo duplicar el PIB per cápita: 46 años vs. 25 años manteniendo el crecimiento prepandemia*”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> DANE – GEIH Mercado laboral julio de 2024. Ver en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>.

<sup>2</sup> Ver en: <https://www.larepublica.co/econo->

Cuando las economías de los países enfrentan crisis debido a la baja producción de las empresas, la disminución del flujo de capital, los altos índices de desempleo y el aumento de la inflación. Los gobiernos buscan desarrollar políticas públicas que permitan que la economía se dinamice o se “reactive”<sup>3</sup>.

Dentro de estas estrategias, una de las más importantes es la generación de empleo, dado que repercute directamente en el mejoramiento de los indicadores sociales, incluyendo los de pobreza y desigualdad.

En esa medida, la iniciativa puesta a consideración promueve una estrategia de reactivación económica y de generación de empleo, equidad y oportunidades, a partir de la creación de un esquema de financiación dirigido al impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas, que representan el 99,5% del universo empresarial formal colombiano<sup>4</sup>, enfocado de manera particular al empoderamiento económico de la mujer.

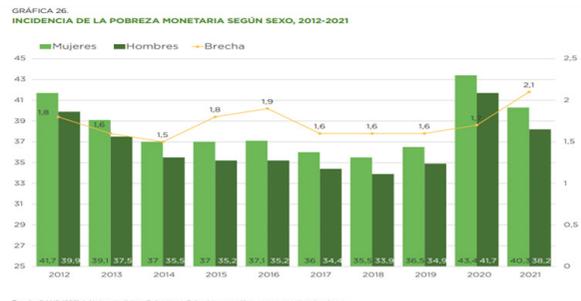
Esta estrategia habilita legalmente al trabajador o trabajadora a efectuar el retiro parcial de sus cesantías con destino a la creación e impulso de proyectos de emprendimiento femeninos, ya sean del trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

Debe tenerse presente que cerca del 62,5% de las empresas de personas naturales creadas en 2022 fueron lideradas por mujeres, lo que evidencia que las políticas públicas implementadas, así como el apoyo de entidades al emprendimiento femenino, han tenido efectos positivos<sup>5</sup>.

Impulsar el emprendimiento femenino no solo permite la generación de nuevas oportunidades laborales, sino que también se convierte en una herramienta para avanzar en el cierre de las brechas de género a partir de la conquista de la autonomía económica de las mujeres y el fomento de esquemas flexibles de productividad que permitan conciliar las actividades de cuidado con la generación de ingresos.

### A. AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER

Aun cuando hemos avanzado en el reconocimiento, garantías y acciones afirmativas en favor de las mujeres, la brecha económica entre hombres y mujeres sigue siendo amplia. En Colombia, por cada 100 hombres, hay 114 mujeres en condición de pobreza monetaria<sup>6</sup>.



Fuente. DANE 2021.

Las desigualdades acumuladas en factores como la participación laboral, el tipo de ocupación, los ingresos laborales, el acceso a la seguridad social, la gestión empresarial, la inclusión financiera o la tenencia de la tierra promueven el fenómeno de la “feminización de la pobreza”, un indicador que permite constatar las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres en el ámbito económico<sup>7</sup>.

En el trimestre móvil mayo-julio 2024, la diferencia entre hombres y mujeres en la tasa global de participación (TGP) se ubicó en 24,3 puntos porcentuales (p.p.); en la tasa de ocupación (TO) fue 24,5 p.p. y la brecha de la tasa de desocupación (TD), en 4,3 p.p.

Tabla 1. Brechas en las tasas de participación (TGP), ocupación (TO) y desocupación (TD) Total nacional Trimestre móvil mayo - julio 2024

Tasas	Mayo - julio 2024		
	Hombres	Mujeres	Brecha en p.p.*
TGP	76,6	52,3	24,3
TO	70,2	45,7	24,5
TD	8,3	12,6	4,3

Fuente. DANE 2024<sup>8</sup>

Atendiendo a estas consideraciones, el legislador debe avanzar en la consolidación de la llamada autonomía económica de la mujer, entendida como *la capacidad de las mujeres de acceder, generar y controlar ingresos propios, activos y recursos productivos, financieros y tecnológicos, así como el tiempo y la propiedad* (CEPAL)<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> MUJERES Y HOMBRES: BRECHAS DE GÉNERO EN COLOMBIA ISBN: 978-628-95368-0-5 SEGUNDA EDICIÓN, 2022 ONU MUJER- DANE. VER EN <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe-2daEdicion.pdf>

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLS-may-jul2024.pdf>

<sup>9</sup> Observatorio de Igualdad de Género de América

mia/resultado-del-pib-para-el-segundo-trimestre-de-2024-3930493

<sup>3</sup> Banco de la República. Reactivación económica (2024) Banrepcultural, ver en: [https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Reactivaci%C3%B3n\\_econ%C3%B3mica#:~:text=Se%20denomina%20reactivaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20al,la%20mayor%C3%A1da%20de%20la%20poblaci%C3%B3n](https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Reactivaci%C3%B3n_econ%C3%B3mica#:~:text=Se%20denomina%20reactivaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20al,la%20mayor%C3%A1da%20de%20la%20poblaci%C3%B3n)

<sup>4</sup> Una mirada a las Mipymes en Colombia. Febrero de 2024. Juan Sebastián González Patiño, María Claudia Llanes Valenzuela.

<sup>5</sup> Confecámaras. Más de 310 mil en empresas se crearon en Colombia en 2022 (2023). Ver en: <https://confecamaras.org.co/noticias/865-mas-de-310-mil-en-empresas-se-crearon-en-colombia-en-2022#:~:text=Otro%20dato%20para%20destacar%20es,femenino%20han%20tenido%20efectos%20positivos.>

La autonomía económica es una pieza fundamental para que las mujeres puedan tomar decisiones, “elecciones de vida” y enfocarse en sus propios proyectos. No tener acceso a una economía remunerada es cerrar la posibilidad de ejercer otros derechos.

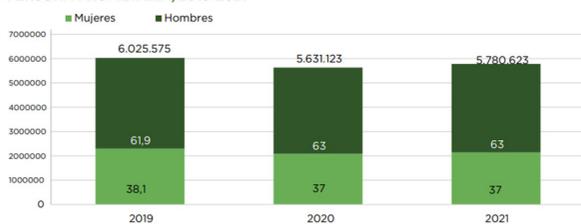
### B. IMPULSO DE LOS EMPRENDIMIENTOS FEMENINOS.

Dentro de las recomendaciones dadas al Estado colombiano, por la fundación SISMA MUJER al estudiar la figura de la autonomía económica de la mujer, se encuentra: *Reconocer la importancia que tiene promover la autonomía económica de las mujeres, de una manera integral, para la reactivación económica del país. Seguidamente, identificar medidas de sostenibilidad de los emprendimientos de mujeres, con perspectiva de género.* (subrayado fuera del texto)<sup>10</sup>.

Impulsar los emprendimientos femeninos desde las políticas públicas y los marcos normativos con enfoque de género es avanzar no solo en la disminución de los factores de precarización económica de las mujeres, sino también en la posibilidad de enfrentar los retos que impone la confluencia del espacio productivo y reproductivo o las actividades de cuidado.

Ahora bien, pese a que en los últimos años, como resultado de algunas políticas públicas de Gobierno, los emprendimientos femeninos son más visibles, persiste la brecha entre estos y los liderados por hombres.

GRÁFICA 19. NÚMERO DE MICRONEGOCIOS Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN SEXO DE LA PERSONA PROPIETARIA, 2019-2021



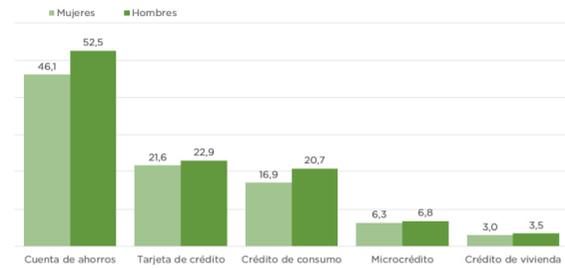
Fuente: DANE. Encuesta de Micronegocios (EMICRON), 2021.

Por otra parte, los micronegocios que tienen como dueño a un hombre alcanzaron la cifra de \$106.361.128,94, en tanto que los ingresos de micronegocios propiedad de una mujer fueron de \$37.192.799,42. Es decir, los micronegocios con una mujer como dueña registraron 65% menos ingresos que en los que un hombre es propietario (DANE).

Otro de los grandes obstáculos que enfrentan los emprendimientos en general y más aún tratándose de

emprendimientos femeninos es el acceso a créditos y fuentes de inversión. La proporción de hombres con acceso a algún producto financiero fue mayor al de las mujeres. El 90,5% de los hombres tiene acceso a crédito, mientras que las mujeres corresponden solo al 84%.

GRÁFICA 29. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS CON PRODUCTOS FINANCIEROS ACTIVOS POR TIPO DE PRODUCTO, SEGÚN SEXO, 2020



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades (2021). Reporte de inclusión financiera 2020.

### C. NATURALEZA JURÍDICA DEL AUXILIO DE CESANTÍAS.

Tal como lo resalta la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>11</sup>, el auxilio de cesantía se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, como también en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada.

Así, esta prestación social cumple una doble finalidad: primero, estando vigente el vínculo laboral, sirve para satisfacer requerimientos importantes en materia de vivienda y educación, mediante los retiros parciales; segundo, una vez se efectúa la terminación del vínculo laboral, estando obligado el empleador a cancelar el total de las cesantías, se promueve como una herramienta financiera para satisfacer las necesidades mientras se encuentra cesante.

Estas finalidades armonizan con el objeto de la iniciativa, pues la inversión en proyectos de emprendimiento femeninos, mediante el retiro parcial, aporta tanto a la construcción de patrimonio familiar como al afianzamiento del autoempleo en caso de finalizarse el vínculo laboral y encontrarse cesante.

Debe tenerse presente que, de acuerdo con un estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP), un colombiano en 2015 se demoraba en promedio 18 semanas para conseguir empleo; esto quiere decir cuatro meses y medio (196 días o 4.704 horas). Ahora bien, la cifra cambia dependiendo de la ciudad. Si usted está en Pasto, Barranquilla, Villavicencio, Manizales, Cartagena, Pereira y Cali, tiene que invertir entre 20 y 28 semanas, esto quiere decir un máximo de siete meses (196 días) y un mínimo de cinco meses (140 días). Así, es una garantía a favor del trabajador que al finalizar

Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>.

<sup>10</sup> SISMA MUJER. LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES COMO UNA APUESTA FEMINISTA PARA LA SUPERACIÓN DE LAS VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO. 2024 VER EN: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/05/La-autonomia-economica-de-las-mujeres-como-una-apuesta-feminista-para-la-superacion-de-las-violencias-basadas-en-genero-2.pdf>

<sup>11</sup> T-008 de 2015.

su vínculo laboral posea un negocio independiente que le permita financiarse durante el periodo que se encuentre cesante<sup>12</sup>.

#### D. AFILIADOS A LOS FONDOS DE CESANTÍAS.

La población susceptible de ser beneficiaria del objeto de la iniciativa son los afiliados a los fondos de cesantías que, de acuerdo a cifras emitidas por la Superintendencia Financiera, a junio 2024, el total de afiliados en Colombia es de 10.746.690.

##### FONDOS DE CESANTÍAS AFILIADOS AL SISTEMA - AÑO 2024

FONDOS	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
PROTECCION	3.343.654	3.998.816	3.932.287	3.859.595	3.805.812	3.769.077
PORVENIR	5.410.862	6.197.236	6.136.421	6.060.228	5.995.022	5.946.025
SKANDIA	69.283	74.333	74.126	73.840	73.641	73.448
COLFONDOS	924.446	980.463	973.704	967.476	962.125	958.140

Fuente: Informes presentados por las AFP  
\*Cifras en proceso de verificación y rectificación.

Clasificados así:

##### CORTE A JUNIO 30 DE 2024

FONDOS	DEPENDIENTE		INDEPENDIENTE		VOLUNTARIOS	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
PROTECCION	2.274.589	1.384.419	7.279	5.686	53.760	43.344
PORVENIR	3.629.123	2.285.446	19.620	11.836	0	0
SKANDIA	38.841	34.280	172	155	0	0
COLFONDOS	591.114	345.033	12.199	9.793	1	0

Fuente: Informes presentados por las AFP

#### VALOR DEL FONDO DE CESANTÍAS.

##### FONDOS DE CESANTÍAS - PORTAFOLIOS LARGO PLAZO VALOR DEL FONDO ACUMULADO POR ENTIDAD - AÑO 2024 EN MILLONES DE \$

FONDO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
PROTECCION	7.209.438	7.090.926	6.941.246	6.639.214	6.537.575	6.620.831
PORVENIR	8.981.754	8.829.293	8.570.882	8.184.992	8.051.847	8.116.414
SKANDIA	454.587	458.480	452.381	436.412	431.922	439.910
COLFONDOS	1.793.313	1.801.206	1.764.788	1.687.177	1.666.770	1.689.253

Fuente: Informes presentados por las AFP.

#### 4. CONCEPTO SOLICITADOS.

En el Senado de la República, la Senadora Nadia Blal Scaff consideró necesario y pertinente solicitar conceptos sobre la iniciativa legislativa a las siguientes entidades de raigambre gubernamental: Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo anterior con el fin de revisar, estudiar y/o acoger las observaciones, sugerencias o modificaciones a que haya lugar, en el trámite de la misma.

- **MINISTERIO DEL TRABAJO:** La presente cartera ministerial rindió concepto de la iniciativa, señalando que considera que la misma **ES CONVENIENTE**, teniendo en cuenta que el a los proyectos de emprendimiento va a permitir precisamente que las trabajadoras puedan tener un sustento en caso de quedar cesante luego de la finalización de un empleo del cual se derivan las cesantías, por lo tanto, así como lo que es el acceso de las mismas para la inversión en educación, compra o mejoras de vivienda, la inversión en

proyectos de emprendimiento bajo las condiciones que están allí señaladas, incluyendo el certificado del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y bajo reglamentación que para el efecto vaya a expedir el Ministerio del Trabajo, se considera conveniente.

- **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO:** Mediante misiva enviada a la Senadora Blal Scaff, la presente cartera ministerial rindió concepto favorable a la iniciativa de ley, realizando algunas apreciaciones respecto de su texto normativo a efectos de mejorar el espíritu de la futura norma de la patria. Desde esta cartera, se considera que este proyecto no solo busca impulsar el emprendimiento femenino, sino que también representa un avance de carácter significativo hacia la igualdad económica de género. Con el fin de asegurar el éxito de la propuesta, manifiestan que es importante tener en cuenta aspectos de redes de apoyo, educación en materia financiera y mecanismos de financiación mediante alianzas estratégicas y el respaldo de entidades nacionales.

El SENA y Min Hacienda no se han pronunciado respecto a la presente iniciativa.

#### 5. IMPACTO FISCAL

Frente al artículo 7º, análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

*“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa, la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el*

<sup>12</sup> <https://2022.dnp.gov.co/Paginas/Tiempo-para-encontrar-trabajo-baj%C3%B3-de-25-a-18-semanas-entre-2010-y-2015-DNP.aspx>.

*Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

*Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”*

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto y, a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. En consecuencia, sin perjuicio de que el proyecto de ley continúe su trámite en el Senado de la República el ponente coordinador solicitó concepto de la presente iniciativa legislativa al Ministerio de Hacienda, el cual deberá adjuntarse al proyecto una vez llegue la respuesta al mismo.

Como ponente de la presente iniciativa, es importante señalar que la misma NO GENERA UNA EROGACIÓN PRESUPUESTAL POR PARTE DE LA NACIÓN, pues, como ya se ha venido decantando en la presente ponencia, las cesantías son pagadas por los empleadores, sean personas de derecho público, privado o personas naturales; son ellos quienes deben sufragar anualmente el monto de prestaciones sociales correspondientes a las cesantías del trabajador.

Por lo anterior, el proyecto de ley a aprobar no establece una partida presupuestal adicional al Presupuesto General de la Nación, en ninguna vigencia fiscal.

## 6. CONFLICTO DE INTERESES

Contrastado lo ordenado en los artículos 1° y 3° de la Ley 2003 de 2019, los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Esto, tomando en consideración que no existe situación que pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

Sin embargo, se deja claridad que, si algún parlamentario considera encontrarse impedido, deberá inmediatamente advertir tal impedimento.

## 7. TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO

### TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 2 DE ABRIL DE 2025 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

#### El Congreso de la República

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos femeninos en el territorio nacional, a través de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías con destino a la inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

**ARTÍCULO 2°. Emprendimiento liderado por mujeres.** Para efectos de la presente ley, se entenderá por emprendimiento liderado por mujeres aquellos donde la participación femenina sea igual o superior al 50% de las acciones, partes de interés o cuotas de participación.

**ARTÍCULO 3°.** Modifíquese el artículo 102 de la ley 50 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 102. El trabajador afiliado a un fondo de cesantía solo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:

1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento, la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.
2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.
3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso, el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.

4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres; ya sean las sumas abonadas de cesantías de la misma trabajadora emprendedora, o las sumas abonadas de cesantías de su cónyuge, compañero(a) permanente o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años aportantes.

**Parágrafo 1°.** El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

**ARTÍCULO 4°.** Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1071 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 3°. Retiro parcial de cesantías. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:

1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.
2. Para adelantar estudios, ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.
3. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres; ya sean las sumas abonadas de cesantías de la misma trabajadora emprendedora, o las sumas abonadas de cesantías de su cónyuge, compañero(a) permanente o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años aportantes.

**ARTÍCULO 5°. Reglamentación.** En el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión de la inversión y desarrollo de proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres. En todo caso, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes:

1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total.
2. La inversión se hará de manera exclusiva sobre emprendimientos liderados por mujeres, ya sean de la trabajadora titular, la cónyuge o madre del trabajador aportante.
3. Tratándose de inversiones a emprendimientos constituidos, deberán aportar el certificado de matrícula mercantil o de existencia y representación legal que expida la respectiva cámara de comercio.

**Parágrafo 1°.** Para el caso de las Mipymes creadas durante el término estipulado por el presente artículo para la reglamentación del procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente fondo administrador, estas tendrán un periodo de gracia de 6 meses contados a partir de la solicitud ante el Fondo de Cesantías, para presentar el certificado de matrícula mercantil o de existencia y representación legal que expida la respectiva cámara de comercio.

**Parágrafo 2°.** Las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo, brindarán asesoría y procesos de formación dirigidos a la creación de empresas y la adecuada mitigación de los riesgos empresariales.

**ARTÍCULO 6°. Fomento de la cultura de emprendimiento.** La Red Nacional para el Emprendimiento, dentro del ámbito de su competencia, desarrollará planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.

**Parágrafo.** En el desarrollo de los planes, programas y proyectos que trata el presente artículo, la Red Nacional para el Emprendimiento deberá garantizar, más allá de los espacios laborales, un enfoque diferencial que priorice la inclusión de mujeres rurales, campesinas y étnicas, considerando sus contextos culturales y territoriales. Para ello, se diseñarán estrategias adaptadas que incluyan acceso a recursos financieros y acompañamiento técnico específico para emprendedoras en zonas de difícil acceso, promoviendo la sostenibilidad de sus proyectos y el respeto por sus prácticas tradicionales.

**ARTÍCULO 7°. Apoyo al emprendimiento y la economía popular de la mujer.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria Y Turismo, en el marco de la formulación e implementación de la Política Pública Integral de Fomento al Emprendimiento Liderado por Mujeres, coordinará con las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) el desarrollo de programas especiales de educación financiera, fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento, formalización y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas e iniciativas de la economía popular que se constituyan con ocasión de la presente ley, por mujeres que propendan por su autonomía económica.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el término de 6 meses, reglamentará las acciones necesarias para el desarrollo del presente artículo.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades responsables de la Política Nacional de Inclusión y Educación Financiera, promoverá programas de formación financiera en apoyo a los emprendimientos femeninos. Estos programas estarán enfocados en

el desarrollo de capacidades para la administración efectiva de sus recursos financieros, la planificación de inversiones, la gestión de deudas, el acceso a productos financieros formales y los riesgos asociados.

**ARTÍCULO 8°. Incentivos.** Quienes destinen el retiro parcial de cesantías para la inversión en la generación de empresa lideradas por mujeres con ocasión a la presente ley, tendrán como incentivo la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), los beneficios del programa “Escalera de la formalidad” en los términos de la Ley 2254 de 2022, el acceso preferencial a los apoyos que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a los emprendedores y a los programas ofertados por el Fondo para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer - “Mujer Libre y Productiva” del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o el que haga sus veces, y demás beneficios para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres en los términos de la Ley 2125 de 2021 o la disposición que haga sus veces

Así mismo, podrán acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes de fomento de emprendimiento.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el término de 6 meses, reglamentará la ruta especial de acceso a los incentivos enunciados.

**PARÁGRAFO.** Las mujeres que inicien emprendimientos utilizando cesantías podrán acceder a beneficios tributarios, como reducción en tarifas de matrícula mercantil y deducciones fiscales durante los primeros tres años de operación.

**ARTÍCULO 9°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## 8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para la presente ponente, no hay pliego de modificaciones, toda vez que será puesto a consideración de la Comisión Séptima de Cámara el mismo texto que fue aprobado por el pleno del Senado de la República.

## 9. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al **Proyecto de Ley número 618 de 2025 Cámara, 257 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías; se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones.**



**JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA**

Ponente Único

Representante a la Cámara, Departamento del Guaviare

## 10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

### PROYECTO DE LEY 618 DE 2025 CÁMARA, 257 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos femeninos en el territorio nacional, a través de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías con destino a la inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

**ARTÍCULO 2°. Emprendimiento liderado por mujeres.** Para efectos de la presente ley, se entenderá por emprendimiento liderado por mujeres aquellos donde la participación femenina sea igual o superior al 50% de las acciones, partes de interés o cuotas de participación.

**ARTÍCULO 3°.** Modifíquese el artículo 102 de la ley 50 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 102. El trabajador afiliado a un fondo de cesantía solo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:

1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento, la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.
2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.
3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso, el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo

del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.

4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres; ya sean las sumas abonadas de cesantías de la misma trabajadora emprendedora, o las sumas abonadas de cesantías de su cónyuge, compañero(a) permanente o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años aportantes.

**Parágrafo 1°.** El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

**ARTÍCULO 4°.** Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1071 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 3°. Retiro parcial de cesantías. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:

1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.
2. Para adelantar estudios, ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.
3. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres; ya sean las sumas abonadas de cesantías de la misma trabajadora emprendedora, o las sumas abonadas de cesantías de su cónyuge, compañero(a) permanente, o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años aportantes.

**ARTÍCULO 5°. Reglamentación.** En el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión de la inversión y desarrollo de proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres. En todo caso, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes:

1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total.
2. La inversión se hará de manera exclusiva sobre emprendimientos liderados por mujeres, ya sean de la trabajadora titular, la cónyuge o madre del trabajador aportante.
3. Tratándose de inversiones a emprendimientos constituidos, deberán aportar el certificado de matrícula mercantil o de existencia y representación legal que expida la respectiva cámara de comercio.

**Parágrafo 1°.** Para el caso de las Mipymes creadas durante el término estipulado por el presente artículo para la reglamentación del procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente fondo administrador, estas tendrán un periodo de gracia de 6 meses contados a partir de la solicitud ante el Fondo de Cesantías, para presentar el certificado de matrícula mercantil o de existencia y representación legal que expida la respectiva cámara de comercio.

**Parágrafo 2°.** Las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo, brindarán asesoría y procesos de formación dirigidos a la creación de empresas y la adecuada mitigación de los riesgos empresariales.

**ARTÍCULO 6°. Fomento de la cultura de emprendimiento.** La Red Nacional para el Emprendimiento, dentro del ámbito de su competencia, desarrollará planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.

**Parágrafo.** En el desarrollo de los planes, programas y proyectos que trata el presente artículo, la Red Nacional para el Emprendimiento deberá garantizar, más allá de los espacios laborales, un enfoque diferencial que priorice la inclusión de mujeres rurales, campesinas y étnicas, considerando sus contextos culturales y territoriales. Para ello, se diseñarán estrategias adaptadas que incluyan acceso a recursos financieros y acompañamiento técnico específico para emprendedoras en zonas de difícil acceso, promoviendo la sostenibilidad de sus proyectos y el respeto por sus prácticas tradicionales.

**ARTÍCULO 7°. Apoyo al emprendimiento y la economía popular de la mujer.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria Y Turismo, en el marco de la formulación e implementación de la Política Pública Integral de Fomento al Emprendimiento Liderado por Mujeres, coordinará con las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) el desarrollo de programas especiales de educación financiera, fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento, formalización y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas e iniciativas de la economía popular que se constituyan con ocasión de la presente ley, por mujeres que propendan por su autonomía económica.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el término de 6 meses, reglamentará las acciones necesarias para el desarrollo del presente artículo.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades responsables de la Política Nacional de Inclusión y Educación Financiera, promoverá programas de formación financiera en apoyo a los emprendimientos femeninos. Estos programas estarán enfocados en

el desarrollo de capacidades para la administración efectiva de sus recursos financieros, la planificación de inversiones, la gestión de deudas, el acceso a productos financieros formales y los riesgos asociados.

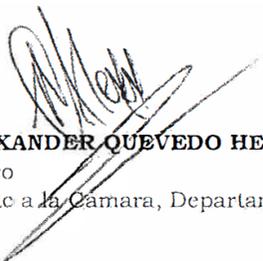
**ARTÍCULO 8°. Incentivos.** Quienes destinen el retiro parcial de cesantías para la inversión en la generación de empresa lideradas por mujeres con ocasión a la presente ley, tendrán como incentivo la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), los beneficios del programa “Escalera de la formalidad” en los términos de la Ley 2254 de 2022, el acceso preferencial a los apoyos que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a los emprendedores y a los programas ofertados por el Fondo para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer - “Mujer Libre y Productiva” del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o el que haga sus veces, y demás beneficios para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres en los términos de la Ley 2125 de 2021 o la disposición que haga sus veces

Así mismo, podrán acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes de fomento de emprendimiento.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el término de 6 meses, reglamentará la ruta especial de acceso a los incentivos enunciados.

**PARÁGRAFO.** Las mujeres que inicien emprendimientos utilizando cesantías podrán acceder a beneficios tributarios, como reducción en tarifas de matrícula mercantil y deducciones fiscales durante los primeros tres años de operación.

**ARTÍCULO 9°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA**  
Ponente Único  
Representante a la Cámara, Departamento del Guaviare

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 631 DE 2025 CÁMARA, 218  
DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se establece la clasificación  
climática y la sensación térmica como criterios  
objetivos para fijar el consumo básico de*

*subsistencia del servicio de energía eléctrica y se  
dictan otras disposiciones – Ley de Energía Justa.*

Bogotá, D. C., junio de 2025

Doctor

**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

E. S. D.

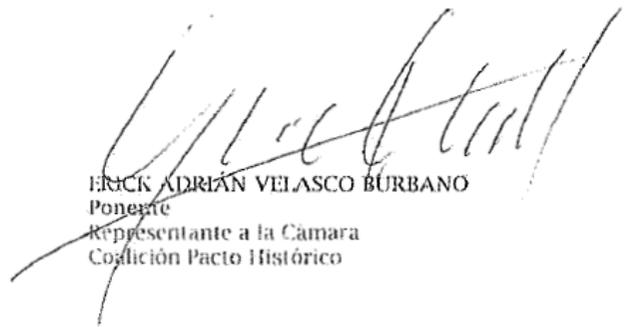
**Referencia: Informe de ponencia positiva para  
tercer debate del Proyecto de Ley número 631 de  
2025 Cámara, 218 de 2024 Senado, por medio de  
la cual se establece la clasificación climática y la  
sensación térmica como criterios objetivos para  
fijar el consumo básico de subsistencia del servicio  
de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones  
– Ley de Energía Justa.**

Señor Presidente,

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes llevó a cabo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva del Proyecto de Ley número 631 de 2025 Cámara, 218 de 2024 Senado para primer debate en la Cámara de Representantes de la República de Colombia.

Adjunto a la presente la ponencia en original y 3 copias.

Cordialmente,



**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO**  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Coalición Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 631 DE 2025 CÁMARA, 218 DE  
2024 SENADO**

*por medio de la cual se establece la clasificación  
climática y la sensación térmica como criterios  
objetivos para fijar el consumo básico de  
subsistencia del servicio de energía eléctrica y se  
dictan otras disposiciones –Ley de energía justa.*

A continuación, se presenta Informe de Ponencia correspondiente al Tercer Debate del Proyecto de Ley número 631 de 2025 Cámara, 218 de 2024 Senado, *por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones –Ley de*

*Energía Justa.* La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Objeto del proyecto
2. Trámite de la iniciativa
3. Contenido de la iniciativa
4. Justificación de la iniciativa
5. Análisis del ponente
6. Pliego de modificaciones
7. Conflictos de interés
8. Impacto fiscal
9. Proposición

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto establecer una obligación en cabeza de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) a fin de que haya una distribución más equitativa del consumo de subsistencia del servicio de energía eléctrica teniendo en cuenta como factor predominante la sensación térmica. Así mismo, esta iniciativa busca establecer un tercer piso térmico, teniendo en cuenta que actualmente la Resolución número 322 de 2004 emitida por la UPME solamente prevé la existencia de 2 pisos térmicos (alturas < 1.000 m s. n. m y > 1.000 m s. n. m).

### 2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 20 de febrero de 2024 fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el **Proyecto de Ley número 631 de 2025 Cámara, 218 de 2024 Senado**, por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones –Ley de Energía Justa, por iniciativa del honorable Senador Gustavo Adolfo Moreno Hurtado para surtir su trámite en la Legislatura 2023-2024.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron enviados a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República.

En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República designó al honorable Senador Marcos Daniel Pineda García como ponente para el primer debate de esta iniciativa.

El presente proyecto de ley fue aprobado en primer debate en Comisión Quinta del Senado el día 28 de mayo de 2024.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República designó como ponentes para su segundo debate a los Honorables Senadores Marcos Daniel Pineda García, Isabel Cristina Zuleta e Inti Raúl Asprilla Reyes.

El presente proyecto de ley fue aprobado en primer debate en Comisión Quinta del Senado el día 23 de abril de 2025.

La radicación del presente informe de ponencia se lleva a cabo oportunamente de conformidad a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992.

### 3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley consta de nueve (9) artículos, en los que se incluye su vigencia, los cuales consagran lo siguiente:

Artículo 1º.	Se establece como objeto del proyecto de ley establecer un tercer piso térmico con el fin de garantizar una distribución equitativa del consumo de subsistencia del servicio de energía eléctrica y fijar la sensación térmica como concepto técnico de obligatoria consulta en materia de regulación energética.
Artículo 2º.	Se establece el concepto de consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica, entendido como la cantidad mínima de electricidad utilizada para un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente pueden ser satisfechas mediante esta forma de energía final. A su vez, se asigna como deber de la UPME la definición, en un término de seis (6) meses, del nivel de consumo indispensable que requieren los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables, considerando las condiciones climáticas y ambientales de las zonas en las que habitan los usuarios y las buenas prácticas para el consumo eficiente de energía, así como la revisión periódica cada dos (2) años de dicho consumo. Adicionalmente, se consagra una definición del concepto “sensación térmica”.
Artículo 3º.	Se determina que el consumo básico de subsistencia se fijará de acuerdo a una clasificación climática, determinada en función de la humedad, la temperatura y la altitud, y se procede a realizar una clasificación climática conforme a los referidos criterios.
Artículo 4º.	Se establece que la sensación térmica será un factor técnico determinante y de obligatoria consulta en materia regulatoria, especialmente para aquellas funciones previstas en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 y aquellas normas que la adicionen o modifiquen.
Artículo 5º.	Se establece que el consumo mínimo de subsistencia tendrá en cuenta los pisos térmicos definidos en el presente proyecto de ley y a su vez se determinan los kWh/mes por altitud.
Artículo 6º.	Se fija al Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con el Ministerio de Educación, el deber de diseñar e implementar programas de educación y capacitación en eficiencia energética, dirigidos a los ciudadanos en general y a las comunidades que se encuentran en los diferentes pisos térmicos definidos en esta iniciativa.
Artículo 7º.	Se determina que el Gobierno nacional diseñará e implementará un plan de conversión y/o sustitución de electrodomésticos en los municipios ubicados en pisos térmicos con mayor temperatura promedio o donde haya mayor costo por kilovatio hora, a través de incentivos.

Artículo 8°.	Se establece como obligación del Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la expedición de la reglamentación técnica y financiera necesaria para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia. A su vez, se determinan los componentes mínimos que deberá incluir dicha reglamentación.
Artículo 9°.	Vigencia.

**4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

La justificación de la iniciativa por parte del autor incluye los siguientes elementos:

- a) Introducción
- b) Alzas en la tarifa de energía en Colombia
- c) Conformación del Costo Unitario de Energía (CU) y consumo de subsistencia
- d) Antecedentes jurídicos

A continuación, se señalan los principales puntos abordados en cada uno de los componentes abordados por el autor en la exposición de motivos.

a) Introducción:

El proyecto de ley precisa que alrededor del 97% de la población colombiana tiene acceso a la energía eléctrica; no obstante, cerca de medio millón de hogares aún carecen de este servicio, especialmente en los departamentos de Vichada, La Guajira, Amazonas, Guainía, Putumayo y Chocó. Mientras tanto, en las zonas rurales alejadas, la cobertura es solo del 86% en comparación con el 99% de las áreas urbanas.

Se retoma información ofrecida por la UPME, que permite determinar que el consumo energético en Colombia mostró un crecimiento positivo durante el año 2021 en la mayoría de regiones, con aumentos de 1,30 a 11,96 pp con respecto a 2020. Se observó un cambio en la participación de la demanda, con las regiones de Costa-Caribe, Noroeste, Oriente y Tolima Grande aumentando su presencia, mientras que las regiones de Centro, Valle y Sur disminuyeron su participación.

Se expone que para el año 2022 el fenómeno de La Niña tuvo un impacto notable en la matriz energética colombiana, con ríos caudalosos y embalses llenos, lo que resultó en una destacada contribución de la energía hidráulica. Durante este periodo se generaron cerca de 76,905 GWh de energía, siendo un 83,66% producido por energía hidráulica y un 14,60% por energía térmica. La demanda acumulada también aumentó en un 3,31% en comparación con el año anterior.

Se manifiesta que, en 2023, ante la llegada del fenómeno de El Niño, el sector eléctrico colombiano se encontró en alerta, ya que debido a las sequías aumentaron los precios de la energía en el país. Para este mismo año, la Nación contaba con la capacidad efectiva neta de generación de 18,777 MW, de

acuerdo con un informe de Corficolombiana, con la energía hidráulica representando el 66,8% y la energía térmica en 30,5%.

b) Alzas en tarifa de energía en Colombia

Para el autor, indudablemente, el sector energético en Colombia se ha visto afectado por el cambio climático y ello se refleja en los costos de generación de la energía eléctrica en el país. La problemática radica en el desafío de equilibrar la oferta de energía en el país conforme a una evidente dependencia del recurso hídrico. Por parte de la demanda de energía, los costos de la generación de la misma son trasladados al consumidor y ello se evidencia en las tarifas de los últimos 3 años; el precio por kilovatio aumentó en promedio un 43%. En 2022, la tarifa de energía cerró con un alza del 22,4% en promedio a nivel nacional y en la región caribe entre 26,28% y 37,19%, en contraste con el 13,12% del Índice de Precios al Consumidor (IPC). A continuación, se relacionan otras ciudades con significativas alzas de tarifas de energía eléctrica:

**EL ALZA EN LAS TARIFAS DE ENERGÍA EN EL ÚLTIMO AÑO**



Figura 1. Alza de las tarifas de energía en 2022. Fuente: DANE.

En consecuencia, las ciudades que más se vieron afectadas por los aumentos de la tarifa de energía fueron Sincelejo, Montería, Valledupar, Cartagena, Riohacha, Barranquilla, Santa Marta, Bucaramanga y Medellín.

c) Conformación del Costo Unitario de Energía (CU) y consumo de subsistencia

Se parte de que el costo de la energía se determina por seis componentes, los cuales son: Generación, que corresponde al 35% del total de la factura final del usuario, Transmisión (5%), Distribución (38%), la Comercialización que incluye aspectos como la lectura de los medidores, entrega de las facturas y el recaudo de los pagos, representando un 13%. Los últimos dos eslabones no son percibidos por el usuario, pero también tienen un peso en el esquema de precios: las Pérdidas Eléctricas, que representan un 7% de la factura final, y comprenden tanto los robos de energía como pérdidas técnicas en el sistema. El último eslabón son las restricciones, que incluyen los mantenimientos y demás labores que garantizan la calidad del servicio; estas labores representan el 2% de la factura.

El precio de la energía que se consume en Colombia se negocia bajo dos modalidades

principales. La primera son contratos de largo plazo, que quiere decir que la energía que se consume en la actualidad tiene un precio fijado y negociado con anterioridad. De fondo, esto trae mayor estabilidad al sistema (garantiza que hay un suministro ya establecido), pero también deja abierta la puerta por si existen fluctuaciones en las condiciones del sistema (como bajas en los embalses o problemas técnicos); estos precios pueden determinar por debajo de lo que cuesta generar en el presente.

Por otro lado, la ecuación con la que funciona el sistema tiene la bolsa de energía, en donde se negocian precios a diario. La bolsa es el mecanismo principal al que se acude para suplir la demanda que no es cubierta por los contratos a largo plazo. Debido a esta última modalidad, se encuentra el quiebre del mercado, ya que, debido a la gran cantidad de energía que se busca por medio de este mecanismo, el kilovatio/hora ha ido aumentando con incrementos de más de \$70 entre enero y octubre de 2023.

Otro de los factores que afectan el precio del kilovatio, conforme a la exposición de motivos, se relaciona con que el 78% de la matriz energética está compuesta por generación hídrica y tiene una configuración oligopólica, en tanto apenas son cuatro agentes los que establecen el precio.

Así, al costo unitario por la prestación del servicio se resta o se suma un valor específico que varía en relación con la estratificación de cada vivienda, de manera que actualmente a los estratos 1, 2 y 3 se les reconoce un subsidio sobre su consumo de subsistencia del 60%, 50% y 15%, respectivamente. El estrato 4 paga el costo unitario del servicio. Los estratos 5 y 6, junto con el sector comercial e industrial, pagan contribución equivalente al 20% de su consumo, con destino a cubrir los subsidios otorgados a los demás usuarios de menores ingresos monetarios.

Cada subsidio se establece según el límite de consumo de subsistencia según la ubicación geográfica donde se encuentra cada vivienda, de tal manera que hoy en día solo se cuenta con dos pisos térmicos: de 0 a 1000 y mayores de 1000 metros sobre el nivel del mar (msnm).

Se manifiesta que es indispensable que se tomen medidas que reflejen las necesidades y realidades actuales de la sociedad y sus territorios, a través de la actualización de las decisiones adoptadas en su momento por la UPME sobre el consumo mínimo de subsistencia y en donde se fijan los pisos térmicos, ya que datan del 2004 y luego de 20 años no han sido actualizadas.

En este sentido, se exponen como ejemplos claros de la necesidad de estudiar e incorporar la presente ley las ciudades, distritos y municipios que presentan las temperaturas más altas, pues son los territorios más afectados, conforme a que los altos precios llegan a perjudicar su bienestar debido a que los consumidores no pueden reemplazar su uso

por otro producto. Uno de los casos más recientes resulta ser el del distrito de Barrancabermeja, el cual, a pesar de que se encuentra en la misma región y su distancia no es muy lejana, como Bucaramanga y San Gil, sus condiciones geográficas y climáticas son muy distintas. Barrancabermeja se encuentra a tan solo 75 msnm, con una temperatura promedio superior a 35%, con nivel de humedad sobre 67% y vientos de 3km/h. Estas condiciones de clima permiten que exista una sensación térmica hasta de 42°C, manteniendo el distrito dentro de la categoría de “calor intenso”. Por esta razón, bajo estas condiciones, la utilización y el uso de neveras para refrigerar los alimentos, ventiladores y aires acondicionados no resultan ser un lujo, sino una necesidad para las poblaciones. Otras ciudades como Bucaramanga y San Gil, se ubican a 950 y 1.114 msnm respectivamente, presentan sensaciones térmicas cercanas a 22°C. Las condiciones de vida, conforme al clima, son diferentes, pese a que se encuentran en el mismo departamento santandereano.

En estos ejemplos se evidencia que la diferencia en términos de consumo y la sensación térmica es diametralmente distinta en tanto las separan aproximadamente a más de 900 metros de altura, y pese a ello, se aplica el mismo consumo de subsistencia a la fecha. Es por ello que se busca con esta iniciativa legislativa la creación de tres pisos térmicos: I) De 0 a 500 msnm, II) De 500 a 1000 msnm y III) De 1000 msnm o más, lo cual permitirá que el consumo mínimo de subsistencia sea realmente equitativo y beneficie a quienes lo necesiten y así se respete el derecho al acceso a la energía como indispensable para llevar una vida digna.

#### d) Antecedentes jurídicos

Al respecto, en el informe de ponencia de esta iniciativa se llevó a cabo un recuento normativo, partiendo de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, en la cual se estableció como fines de la intervención del Estado en los servicios públicos la adopción de mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y la implementación de un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos. A su vez, también se fija como servicio público esencial, los servicios domiciliarios de energía eléctrica, ya sea prestado por empresas de servicios públicos de carácter oficial, mixto, privado o por la administración del respectivo municipio, y la disposición del otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos con cargo al presupuesto de cada municipio.

Resulta de especial relevancia la mención relacionada a la Resolución 335 de 2004 emitida por la Unidad de Planeación Minero Energética, en la cual se define como consumo mínimo de subsistencia, aquella “cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas”,

estableciendo el Consumo de Subsistencia en 173 kWh/mes para todas aquellas ciudades y municipios ubicados en alturas inferiores a 1000 metros sobre el nivel del mar (msnm), y en 130 kWh/mes para alturas iguales o superiores a los 1000 msnm. Adicionalmente, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos para determinar el consumo de subsistencia: I) Aproximación estadística relacionada con electrodomésticos y consumos, II) Asociación del consumo de subsistencia a la satisfacción de necesidades básicas, III) Uso de la jerarquía de necesidades de Maslow, IV) Relación de electrodomésticos con la cobertura de las necesidades básicas y, V) El piso térmico como la principal variable regional que afecta el consumo de electricidad.

**5. ANÁLISIS DEL PONENTE**

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, se comparte la postura de que, para lograr una asignación o distribución más equitativa del consumo de subsidencia, se hace necesaria la creación de un tercer piso térmico. Sin embargo, si bien se comparten parcialmente las decisiones adoptadas por el Senado de la República durante el trámite de esta iniciativa, se plantean en este informe de ponencia discrepancias relativas a la incorporación de algunas disposiciones normativas en el articulado del proyecto de ley. Dichas

discrepancias corresponden al contenido de los artículos 5º y 7º del texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República, ya que se podría configurar un vicio de inconstitucionalidad en las respectivas disposiciones, en cuanto a las medidas de “consumo mínimo de subsistencia por piso térmico” y “plan de conversión y/o sustitución de electrodomésticos”, derivarían en costos fiscales cuyas compatibilidades con el marco fiscal de mediano plazo no se hacen explícitas. A su vez, durante el proceso de incorporación de dichas disposiciones, no se incluyeron los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su respectivo financiamiento. Esto ya ha fundamentado la inconstitucionalidad de iniciativas pasadas; ejemplo de ello es la Sentencia C-075 de 2022. Por tal razón se decide ofrecer informe de ponencia positivo al presente proyecto de ley en el que se opta por eliminar los referidos artículos 5º y 7º del texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República.

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Para el debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, se proponen las siguientes modificaciones respecto del texto radicado por los autores.

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República.	Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes	Anotación
<p><b>Artículo 1º. Objeto:</b> La presente ley tiene por objeto establecer un tercer piso térmico con el fin de garantizar una distribución equitativa del consumo de subsistencia del servicio de energía eléctrica y fijar la sensación térmica como concepto técnico de obligatoria consulta en materia de regulación energética.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto:</b> La presente ley tiene por objeto establecer un tercer piso térmico con el fin de garantizar una distribución equitativa del consumo de subsistencia del servicio de energía eléctrica y fijar la sensación térmica como concepto técnico de obligatoria consulta en materia de regulación energética.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>Artículo 2º. Consumo básico de Subsistencia (CBS):</b> Entiéndase como consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica la cantidad mínima de electricidad utilizada para un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente pueden ser satisfechas mediante esta forma de energía final. Para el cálculo del consumo de subsistencia, solo podrá tenerse en cuenta los energéticos sustitutos cuando estos estén disponibles para ser utilizados por estos usuarios.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) definirá, en un plazo no mayor a seis (6) meses a de la expedición de la presente ley, el nivel de consumo indispensable que requieren los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables, considerando las condiciones climáticas y ambientales de las zonas en las que habitan los usuarios y las buenas prácticas para el consumo eficiente de energía.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Esta cantidad mínima de electricidad deberá revisarse al menos cada dos (2) años, teniendo en cuenta los cambios en la demanda energética, las condiciones climáticas y el acceso a nuevas tecnologías energéticamente eficientes.</p> <p><b>Parágrafo 3º:</b> Sensación térmica: Se entenderá como el valor resultante de una combinación de temperatura del aire, humedad relativa y otros factores ambientales, definido por el IDEAM u otra entidad reconocida, mediante métodos científicamente aceptados y estandarizados, para fines de clasificación climática y determinación del consumo de subsistencia de energía eléctrica.</p>	<p><b>Artículo 2º. Consumo básico de Subsistencia (CBS):</b> Entiéndase como consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica la cantidad mínima de electricidad utilizada para un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente pueden ser satisfechas mediante esta forma de energía final. Para el cálculo del consumo de subsistencia, solo podrán tenerse en cuenta los energéticos sustitutos cuando estos estén disponibles para ser utilizados por estos usuarios.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) definirá, en un plazo no mayor a seis (6) meses a de la expedición de la presente ley, el nivel de consumo indispensable que requieren los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables, considerando las condiciones climáticas y ambientales de las zonas en las que habitan los usuarios y las buenas prácticas para el consumo eficiente de energía.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Esta cantidad mínima de electricidad deberá revisarse al menos cada dos (2) años, teniendo en cuenta los cambios en la demanda energética, las condiciones climáticas y el acceso a nuevas tecnologías energéticamente eficientes.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Sensación térmica: Se entenderá como el valor resultante de una combinación de temperatura del aire, humedad relativa y otros factores ambientales, definido por el IDEAM u otra entidad reconocida, mediante métodos científicamente aceptados y estandarizados, para fines de clasificación climática y determinación del consumo de subsistencia de energía eléctrica.</p>	Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p><b>Artículo 3°. Clasificación climática.</b> De acuerdo a la siguiente clasificación climática, determinada en función de la humedad, la temperatura y la altitud, se fijará el consumo básico de subsistencia:</p> <p>a. Frío. Temperatura promedio entre 12 y 18°C, altitud sobre el nivel del mar entre 2000 a 2999 (msnm).</p> <p>b. Templado. Temperatura promedio entre 18 y 24°C, altitud sobre el nivel del mar entre 1000 a 1999 (msnm).</p> <p>c. Cálido húmedo. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio superior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm).</p> <p>d. Cálido seco. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio inferior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm).</p> <p>La cantidad de kWh-m para el consumo básico de subsistencia o nivel de consumo indispensable será definido mediante resolución, teniendo en cuenta los factores previstos en la normatividad vigente, especialmente aquellos relacionados con la sensación térmica.</p>	<p><b>Artículo 3°. Clasificación climática.</b> De acuerdo a la siguiente clasificación climática, determinada en función de la humedad, la temperatura y la altitud, se fijará el consumo básico de subsistencia:</p> <p>a. Frío. Temperatura promedio entre 12 y 18°C, altitud sobre el nivel del mar entre 2000 a 2999 (msnm).</p> <p>b. Templado. Temperatura promedio entre 18 y 24°C, altitud sobre el nivel del mar entre 1000 a 1999 (msnm).</p> <p>c. Cálido húmedo. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio superior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm).</p> <p>d. Cálido seco. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio inferior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm).</p> <p>La cantidad de kWh-m para el consumo básico de subsistencia o nivel de consumo indispensable será definido mediante resolución, teniendo en cuenta los factores previstos en la normatividad vigente, especialmente aquellos relacionados con la sensación térmica.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>Artículo 4°. Sensación térmica:</b> La sensación térmica será un factor técnico determinante y de obligatoria consulta en materia regulatoria, especialmente para aquellas funciones previstas en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 y aquellas normas que la adicionen o modifiquen.</p>	<p><b>Artículo 4°. Sensación térmica como factor técnico:</b> La sensación térmica será un factor técnico determinante y de obligatoria consulta en materia regulatoria, especialmente para aquellas funciones previstas en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 y aquellas normas que la adicionen o modifiquen.</p>	Se realizan cambios en la redacción del artículo sin modificar el fondo del mismo.
<p><b>Artículo 5°. Consumo mínimo de subsistencia por piso térmico.</b> Establézcase como consumo mínimo de subsistencia, “la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas”, teniendo en cuenta los pisos térmicos definidos en el presente proyecto de ley, de la siguiente manera:</p> <p>a. Alturas inferiores a los 500 metros sobre el nivel del mar, consumo mínimo de subsistencia en 250 kWh/mes.</p> <p>b. Alturas entre los 500 y 1.000 metros sobre el nivel del mar, consumo mínimo de subsistencia en 175 kWh/mes.</p> <p>c. Alturas iguales o superiores a los 1.000 metros sobre el nivel del mar, consumo mínimo de subsistencia en 150 kWh/mes.</p>	<p><b>Artículo 5°. Consumo mínimo de subsistencia por piso térmico:</b> Establézcase como consumo mínimo de subsistencia, “la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas”, teniendo en cuenta los pisos térmicos definidos en el presente proyecto de ley, de la siguiente manera:</p> <p>a. Alturas inferiores a los 500 metros sobre el nivel del mar, consumo mínimo de subsistencia en 250 kWh/mes.</p> <p>b. Alturas entre los 500 y 1.000 metros sobre el nivel del mar, consumo mínimo de subsistencia en 175 kWh/mes.</p> <p>e. Alturas iguales o superiores a los 1.000 metros sobre el nivel del mar, consumo mínimo de subsistencia en 150 kWh/mes.</p>	Artículo eliminado.
<p><b>Artículo 6°. Educación y capacitación en eficiencia energética.</b> El Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con el Ministerio de Educación, deberá diseñar e implementar programas de educación y capacitación en eficiencia energética, dirigidos a los ciudadanos en general y a las comunidades que se encuentran en los diferentes pisos térmicos definidos por esta ley. Estos programas tendrán como objetivo:</p> <p>a. Sensibilizar sobre el uso eficiente de la energía y la importancia de reducir el consumo de electricidad en los hogares y empresas.</p> <p>b. Promover el uso de tecnologías energéticamente eficientes, como electrodomésticos de bajo consumo, sistemas de climatización eficientes y soluciones de iluminación de bajo consumo.</p> <p>c. Garantizar que las comunidades más vulnerables tengan acceso a la información y recursos para reducir sus costos de energía a través de prácticas sostenibles.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Se dará prioridad a las zonas de mayor vulnerabilidad energética, donde el acceso a tecnologías eficientes y energías renovables sea limitado.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La difusión de los programas de educación y capacitación en eficiencia energética deberá realizarse de manera amplia y accesible, utilizando diversos canales de comunicación, como la radio, televisión nacional, talleres presenciales en zonas rurales vulnerables a través de las personerías municipales y mensajes en las facturas de energía eléctrica que incluya información educativa sobre la importancia de la eficiencia energética y consejos prácticos para reducir el consumo.</p>	<p><b>Artículo 65. Educación y capacitación en eficiencia energética.</b> El Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con el Ministerio de Educación, deberá diseñar e implementar programas de educación y capacitación en eficiencia energética, dirigidos a los ciudadanos en general y a las comunidades que se encuentran en los diferentes pisos térmicos definidos por esta ley. Estos programas tendrán como objetivo:</p> <p>a. Sensibilizar sobre el uso eficiente de la energía y la importancia de reducir el consumo de electricidad en los hogares y empresas.</p> <p>b. Promover el uso de tecnologías energéticamente eficientes, como electrodomésticos de bajo consumo, sistemas de climatización eficientes y soluciones de iluminación de bajo consumo.</p> <p>c. Garantizar que las comunidades más vulnerables tengan acceso a la información y recursos para reducir sus costos de energía a través de prácticas sostenibles.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Se dará prioridad a las zonas de mayor vulnerabilidad energética, donde el acceso a tecnologías eficientes y energías renovables sea limitado.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La difusión de los programas de educación y capacitación en eficiencia energética deberá realizarse de manera amplia y accesible, utilizando diversos canales de comunicación, como la radio, televisión nacional, talleres presenciales en zonas rurales vulnerables a través de las personerías municipales y mensajes en las facturas de energía eléctrica que incluya información educativa sobre la importancia de la eficiencia energética y consejos prácticos para reducir el consumo.</p>	Se modifica la enumeración, sin modificaciones adicionales.

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
<p><b>Artículo 7°.</b> El Gobierno nacional diseñará e implementará un plan de conversión y/o sustitución de electrodomésticos en los municipios ubicados en pisos térmicos con mayor temperatura promedio o donde haya mayor costo por kilovatio hora, a través de incentivos. Este plan priorizará el reemplazo y/o conversión de equipos de climatización y refrigeración por equipos con tecnología que sea energéticamente eficiente, que el uso de gases o líquidos refrigerantes sean de bajo consumo energético y amigable con el ambiente.</p> <p>El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o la entidad que haga sus veces, aumentará la frecuencia en la oferta disponible de los programas de formación existentes en áreas afines, que permitan garantizar la disponibilidad de técnicos para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Lo anterior será acompañado de los estudios de demanda del sector.</p>	<p><del><b>Artículo 7°.</b> El Gobierno nacional diseñará e implementará un plan de conversión y/o sustitución de electrodomésticos en los municipios ubicados en pisos térmicos con mayor temperatura promedio o donde haya mayor costo por kilovatio hora, a través de incentivos. Este plan priorizará el reemplazo y/o conversión de equipos de climatización y refrigeración por equipos con tecnología que sea energéticamente eficiente, que el uso de gases o líquidos refrigerantes sean de bajo consumo energético y amigable con el ambiente.</del></p> <p><del>El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o la entidad que haga sus veces, aumentará la frecuencia en la oferta disponible de los programas de formación existentes en áreas afines, que permitan garantizar la disponibilidad de técnicos para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Lo anterior será acompañado de los estudios de demanda del sector.</del></p>	<p>Artículo eliminado.</p>
<p><b>Artículo 8°. Reglamentación y financiamiento.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) expedirá la reglamentación técnica y financiera necesaria para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia.</p> <p>Dicha reglamentación deberá incluir:</p> <p><b>1. Definición técnica de la sensación térmica:</b> Se establecerá un modelo de medición basado en estudios meteorológicos que contemple variables como temperatura, humedad relativa, radiación solar y velocidad del viento, para garantizar una aplicación objetiva y equitativa del criterio de “tercer piso térmico”.</p> <p><b>2. Metodología para la categorización por altura:</b> Se incorporarán criterios adicionales a la altitud, como la geografía, el microclima y el consumo histórico de energía en cada región, asegurando que la clasificación refleje las necesidades reales de la población.</p> <p><b>3. Fuentes de financiación:</b> Se determinarán los mecanismos financieros para garantizar el consumo de subsistencia de energía eléctrica, especificando si los subsidios provendrán de recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, aportes del Presupuesto General de la Nación u otras fuentes de financiación sostenible.</p> <p><b>4. Impacto ambiental y compatibilidad con la normativa vigente:</b> Se deberá garantizar que las disposiciones de la presente ley sean armonizadas con la Ley 99 de 1993 y otras normativas ambientales aplicables, asegurando que el acceso equitativo a la energía no genere impactos negativos en el abastecimiento de agua ni en la producción de alimentos.</p> <p><b>5. Monitoreo y seguimiento:</b> Se establecerán mecanismos de control para evaluar la implementación y efectos de la medida, con revisiones periódicas cada dos (2) años para realizar los ajustes necesarios.</p>	<p><del><b>Artículo 86. Reglamentación y financiamiento.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) expedirá la reglamentación técnica y financiera necesaria para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia.</del></p> <p><del>Dicha reglamentación deberá incluir:</del></p> <p><del><b>1. Definición técnica de la sensación térmica:</b> Se establecerá un modelo de medición basado en estudios meteorológicos que contemple variables como temperatura, humedad relativa, radiación solar y velocidad del viento, para garantizar una aplicación objetiva y equitativa del criterio de “tercer piso térmico”.</del></p> <p><del><b>2. Metodología para la categorización por altura:</b> Se incorporarán criterios adicionales a la altitud, como la geografía, el microclima y el consumo histórico de energía en cada región, asegurando que la clasificación refleje las necesidades reales de la población.</del></p> <p><del><b>3. Fuentes de financiación:</b> Se determinarán los mecanismos financieros para garantizar el consumo de subsistencia de energía eléctrica, especificando si los subsidios provendrán de recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, aportes del Presupuesto General de la Nación u otras fuentes de financiación sostenible.</del></p> <p><del><b>4. Impacto ambiental y compatibilidad con la normativa vigente:</b> Se deberá garantizar que las disposiciones de la presente ley sean armonizadas con la Ley 99 de 1993 y otras normativas ambientales aplicables, asegurando que el acceso equitativo a la energía no genere impactos negativos en el abastecimiento de agua ni en la producción de alimentos.</del></p> <p><del><b>5. Monitoreo y seguimiento:</b> Se establecerán mecanismos de control para evaluar la implementación y efectos de la medida, con revisiones periódicas cada dos (2) años para realizar los ajustes necesarios.</del></p>	<p>Se modifica la enumeración. Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.</p>
<p><b>Artículo 9°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><del><b>Artículo 97. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.</del></p>	<p>Se modifica la enumeración, sin modificar el fondo del mismo.</p>

7.

**CONFLICTOS DE INTERÉS**

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se procede a realizar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa a los Congresistas de la República, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).*

Sobre este asunto, la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado, en Sentencia número 02830 del 16 de julio de 2019, con ponencia del Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría derivar en conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en actividades vinculadas a la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Sin embargo, es importante resaltar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

## 8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda debe fungir como entidad de apoyo, considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios, complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

*“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.*

En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

Finalmente, en la reciente Sentencia C-520 de 2019 emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, se retomaron las siguientes subreglas:

“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;

(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate, se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

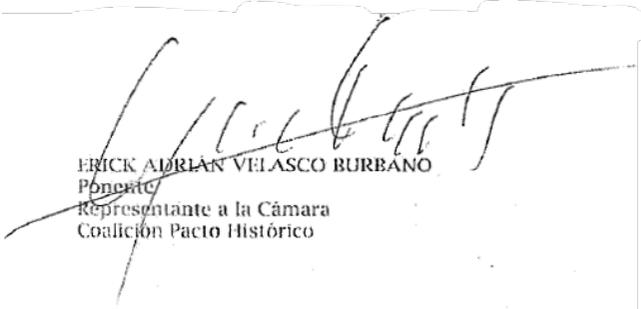
(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas, se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 9. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y dando cumplimiento a los requisitos señalados por la Ley 5ª de 1992, se presenta ponencia positiva y, en consecuencia, se solicita a los miembros de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al debate del **Proyecto de Ley número 631 de 2025 Cámara, 218 de 2024 Senado**, por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones –Ley de Energía Justa.



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Coalición Pacto Histórico

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 631 DE 2025 CÁMARA, 218 DE 2024 SENADO.

por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones –ley de energía justa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer un tercer piso térmico con el fin de garantizar una distribución equitativa del consumo de subsistencia del servicio de energía eléctrica y fijar la sensación térmica como concepto técnico

de obligatoria consulta en materia de regulación energética.

**Artículo 2°. Consumo básico de subsistencia (CBS).** Entiéndase como consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica la cantidad mínima de electricidad utilizada para un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente pueden ser satisfechas mediante esta forma de energía final. Para el cálculo del consumo de subsistencia, solo podrán tenerse en cuenta los energéticos sustitutos cuando estos estén disponibles para ser utilizados por estos usuarios.

**Parágrafo 1°.** La Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) definirá, en un plazo no mayor a seis (6) meses a de la expedición de la presente ley, el nivel de consumo indispensable que requieren los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables, considerando las condiciones climáticas y ambientales de las zonas en las que habitan los usuarios y las buenas prácticas para el consumo eficiente de energía.

**Parágrafo 2°.** Esta cantidad mínima de electricidad deberá revisarse al menos cada dos (2) años, teniendo en cuenta los cambios en la demanda energética, las condiciones climáticas y el acceso a nuevas tecnologías energéticamente eficientes.

**Parágrafo 3°.** Sensación térmica: Se entenderá como el valor resultante de una combinación de temperatura del aire, humedad relativa y otros factores ambientales, definido por el IDEAM u otra entidad reconocida, mediante métodos científicamente aceptados y estandarizados, para fines de clasificación climática y determinación del consumo de subsistencia de energía eléctrica.

**Artículo 3°. Clasificación climática.** De acuerdo a la siguiente clasificación climática, determinada en función de la humedad, la temperatura y la altitud, se fijará el consumo básico de subsistencia:

a. Frío. Temperatura promedio entre 12 y 18°C, altitud sobre el nivel del mar entre 2000 a 2999 (msnm).

b. Templado. Temperatura promedio entre 18 y 24°C, altitud sobre el nivel del mar entre 1000 a 1999 (msnm).

c. Cálido húmedo. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio superior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm).

d. Cálido seco. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio inferior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm).

La cantidad de kWh-m para el consumo básico de subsistencia o nivel de consumo indispensable será definido mediante resolución, teniendo en cuenta los factores previstos en la normatividad vigente, especialmente aquellos relacionados con la sensación térmica.

**Artículo 4°. Sensación térmica como factor técnico.** La sensación térmica será un factor técnico

determinante y de obligatoria consulta en materia regulatoria, especialmente para aquellas funciones previstas en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 y aquellas normas que la adicionen o modifiquen.

**Artículo 5°. Educación y capacitación en eficiencia energética.** El Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con el Ministerio de Educación, deberá diseñar e implementar programas de educación y capacitación en eficiencia energética, dirigidos a los ciudadanos en general y a las comunidades que se encuentran en los diferentes pisos térmicos definidos por esta ley. Estos programas tendrán como objetivo:

a. Sensibilizar sobre el uso eficiente de la energía y la importancia de reducir el consumo de electricidad en los hogares y empresas.

b. Promover el uso de tecnologías energéticamente eficientes, como electrodomésticos de bajo consumo, sistemas de climatización eficientes y soluciones de iluminación de bajo consumo.

c. Garantizar que las comunidades más vulnerables tengan acceso a la información y recursos para reducir sus costos de energía a través de prácticas sostenibles.

**Parágrafo 1°.** Se dará prioridad a las zonas de mayor vulnerabilidad energética, donde el acceso a tecnologías eficientes y energías renovables sea limitado.

**Parágrafo 2°.** La difusión de los programas de educación y capacitación en eficiencia energética deberá realizarse de manera amplia y accesible, utilizando diversos canales de comunicación, como la radio, televisión nacional, talleres presenciales en zonas rurales vulnerables a través de las personerías municipales y mensajes en las facturas de energía eléctrica que incluya información educativa sobre la importancia de la eficiencia energética y consejos prácticos para reducir el consumo.

**Artículo 6°. Reglamentación.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), expedirá la reglamentación técnica y financiera necesaria para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia.

Dicha reglamentación deberá incluir:

**1. Definición técnica de la sensación térmica:** Se establecerá un modelo de medición basado en estudios meteorológicos que contemple variables como temperatura, humedad relativa, radiación solar y velocidad del viento, para garantizar una aplicación objetiva y equitativa del criterio de “tercer piso térmico”.

**2. Metodología para la categorización por altura:** Se incorporarán criterios adicionales a la altitud, como la geografía, el microclima y el consumo histórico de energía en cada región, asegurando que la clasificación refleje las necesidades reales de la población.

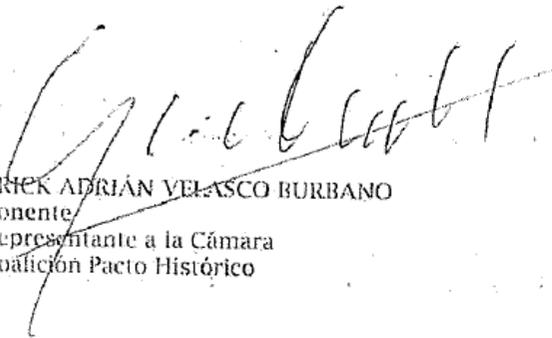
**3. Fuentes de financiación:** Se determinarán los mecanismos financieros para garantizar el consumo de subsistencia de energía eléctrica, especificando si los subsidios provendrán de recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, aportes del Presupuesto General de la Nación u otras fuentes de financiación sostenible.

**4. Impacto ambiental y compatibilidad con la normativa vigente:** Se deberá garantizar que las disposiciones de la presente ley sean armonizadas con la Ley 99 de 1993 y otras normativas ambientales aplicables, asegurando que el acceso equitativo a la energía no genere impactos negativos en el abastecimiento de agua ni en la producción de alimentos.

**5. Monitoreo y seguimiento:** Se establecerán mecanismos de control para evaluar la implementación y efectos de la medida, con revisiones periódicas cada dos (2) años para realizar los ajustes necesarios.

**Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Coalicción Pacto Histórico

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 441 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se reconoce al río El Cravo Sur, sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio de 2025

Doctor

**CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN**

Secretario Comisión Quinta

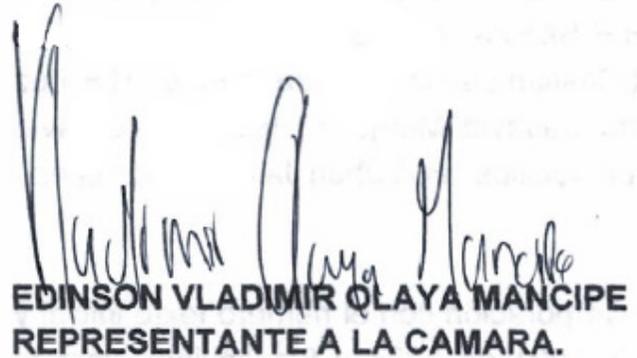
Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de ponencia del Proyecto de Ley número 441 de 2024 de Cámara.**

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, de acuerdo con los oficios allegados y conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, presento informe

de ponencia para Segundo Debate del **Proyecto de Ley número 441 de 2024 Cámara**, por medio del cual se reconoce al río El Cravo Sur; sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA.

**INFORME DE PONENCIA SEGUNDO  
DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 441  
DE 2024 CÁMARA.**

*por medio del cual se reconoce al río El Cravo Sur, sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.*

**ÍNDICE**

- I. Trámite de la iniciativa.
- II. Objeto del proyecto de ley.
- III. Consideraciones generales sobre el proyecto de ley.
- IV. Normas constitucionales y legales que soportan el proyecto de ley.
- V. Impacto fiscal.
- VI. Declaración de impedimentos.
- VII. Proposición.

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA:**

Esta iniciativa fue presentada el 27 de noviembre de 2024 por honorable Representante *Edinson Vladimir Olaya Mancipe*, honorable Representante *Teresa de Jesús Enríquez Rosero*, honorable Representante, *Leonor María Palencia Vega*, honorable Representante, *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Representante *Luis Ramiro Ricardo Buelvas*, honorable Representante *Olga Beatriz González Correa*, honorable Representante *Andrés Eduardo Forero Molina*, honorable Representante *Ana Rogelia Monsalve Álvarez*, honorable Representante *Juan Fernando Espinal Ramírez*, honorable Representante *Erick Adrián Velasco Burbano*, honorable Representante *Sandra Milena Ramírez Caviades*, honorable Representante *Gabriel Ernesto Parrado Durán*, honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, honorable Representante *Luz Ayda Pastrana Loaiza*, honorable Representante *Hernán Darío Cadavid Márquez*, honorable Representante *José Octavio Cardona León*, honorable Representante *Nicolás Antonio Barguil Cubillos*, honorable Representante

*Jhon Jairo Berrío López*, honorable Representante *Hugo Danilo Lozano Pimiento*.

El proyecto de ley quedó radicado en la corporación con el número texto inicial y además quedó publicado en la *Gaceta del Congreso* número 2091 de 2024 y fue enviada para la Comisión Quinta Constitucional Permanente, donde se me realiza la designación como ponente a través del CQCP 3.5 / 225 / 2022-2024 del 18 de diciembre del 2024. El proyecto de ley surte discusión de primer debate donde es aprobado en la Comisión Quinta Constitucional Permanente el día 14 de mayo del año en curso (como consta en el Acta número 034 de 2025). Dicha comisión aprobó de manera unánime el título, *por medio del cual se reconoce al río El Cravo Sur, sus cuencas y afluentes hídricos como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones*, y, por supuesto, votó de forma favorable a que este proyecto de ley continúe su trámite en plenaria para ser ley de la República. Finalmente, se me designa como ponente para su segundo debate en plenaria de Cámara a través del CQCP 3.5 / 335 / 2022-2024 del 15 de mayo del 2025.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto reconocer al río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes como unas entidades sujeto de derechos. Esta designación busca garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración de estos ecosistemas hídricos. Las responsabilidades derivadas de este reconocimiento recaerán en el Estado, así como en las comunidades que habitan en la zona de influencia del río Cravo Sur. Además, se fomentará la participación activa de la sociedad civil y las organizaciones ambientales en la implementación y monitoreo de las acciones correspondientes.

## III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE LEY.

La importancia de esta iniciativa legislativa radica en proteger y conservar el cuerpo de agua más grande del departamento, mediante el cual se ha dado la evolución de la sociedad y de la naturaleza. Sin su protección y, peor aún, sin su existencia, no se podría dar la producción de alimentos, ni los procesos biológicos que dan paso a la existencia de innumerables especies animales y vegetales. El departamento de Casanare se caracteriza por su diversidad de ecosistemas, resultado de su notable variación altitudinal y la configuración de cuencas hidrográficas significativas, especialmente las asociadas al río Meta. Este territorio alberga un complejo ecosistema que incluye estribaciones montañosas (10%), piedemonte (20%) y sabanas (70%), donde la biodiversidad ha coexistido históricamente con la ganadería extensiva practicada por los llaneros. Actualmente, estos pobladores enfrentan desafíos debido a cambios en el modelo de desarrollo nacional que promueve la expansión de los sectores de hidrocarburos y agricultura industrial.

Casanare cuenta con dieciséis ecosistemas que abarcan llanuras, altillanuras, selvas andinas y páramos, lo que contribuye a su riqueza biológica. La ganadería, especialmente la cría de ganado vacuno, es la principal actividad económica de la región, representando el tercer hato ganadero del país. Sin embargo, esta actividad ha generado transformaciones significativas en el paisaje y ha aumentado la presión sobre los recursos naturales, lo que plantea retos para la conservación de la biodiversidad.

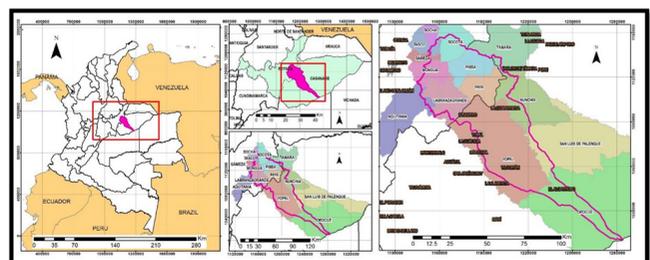
Dicho lo anterior, con esta iniciativa además de conservar y proteger la cuenca del río Cravo Sur, se busca impulsar indirectamente otros sectores: la agroindustria, el turismo, la economía, la salud ambiental y en sí, la calidad de vida de los Casanareños.

### 2.1 Geografía río Cravo Sur

La cuenca del río Cravo Sur (3521) se localiza en la parte oriental del país, aproximadamente entre las coordenadas 72°46' a 71°31' de longitud oeste y 4°41' a 5°56' de latitud norte. Esta cuenca se encuentra en la cuenca del río Meta.

La cuenca del río Cravo Sur se encuentra en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá). Geográficamente, la cuenca del río Cravo Sur hace parte de los departamentos de Boyacá y Casanare y comprende los municipios de Socotá, Gámeza, Tasco, Mongua, Labranzagrande, Pisba, Paya, Támara, Nunchía, Yopal, San Luís de Palenque y Orocué; además, una parte de la cuenca pertenece al área de jurisdicción del Parque Nacional Natural de Pisba.

### IMAGEN 1: LOCALIZACIÓN HIDROLÓGICA DE LA CUENCA DEL RÍO CRAVO SUR



**Fuente:** Consorcio POMCA 2015 057.

En la cuenca del río Cravo Sur se presenta una alta degradación de laderas, donde también se ubican varios de los cascos urbanos de los municipios que están sobre zonas altamente amenazadas por deslizamientos de tierra, inundaciones, avenidas torrenciales, sedimentación y destrucción antrópica, en sitios como Labranza Grande, Paya, Yopal y Nunchía, especialmente. En los siguientes numerales se desarrolla el análisis situacional de las diferentes temáticas físico-bióticas que componen el primer acercamiento a la actualización del POMCA del río Cravo Sur.

## 2.2 Caracterización ambiental cuenca río Cravo Sur

A lo largo de la cuenca del río Cravo Sur, se encuentran ecosistemas como: **Zonobioma tropical alternohigrico, zonobioma húmedo tropical:** Coberturas de tierra, entre las cuales se encuentran territorios artificializados, agrícolas, bosques y áreas seminaturales. (HOLCIM, 2023)

En el medio biótico se encuentran las siguientes especies:

### 1.2.1 Flora

La subzona hidrográfica del río Cravo Sur se extiende desde Boyacá hasta Casanare, abarcando varios ecosistemas: páramo, subpáramo, bosque altoandino, bosque andino, piedemonte llanero y bosque tropical, que, según la metodología de zonas de vida y de acuerdo al sistema de clasificación de Holdridge, corresponden a bmh-M, bmh-MB, bh-PM, bh-T. Una metodología adecuada para estudiar el comportamiento de la vegetación de la subzona hidrográfica consiste en hacerlo a través de gradientes altitudinales, en los cuales, además de observar cambios al variar la altitud, estos pueden relacionarse con otros factores como suelos y clima.

El área de la cuenca abarca diversos biomas, incluyendo los orobiomas de los Andes (alto, medio y bajo), así como el helobioma y el peinobioma de la Orinoquia y Amazonia. Sin embargo, esta región enfrenta una alta desprotección de sus fuentes hídricas, resultado de la presión humana sobre los recursos naturales. Esta presión se manifiesta en la expansión de la frontera agrícola, la extracción de minerales y madera, y la tala indiscriminada con fines comerciales.

En la cuenca alta, la expansión agrícola para cultivos de subsistencia y praderas ganaderas ha transformado el paisaje de la selva nublada. En las partes media y baja, se observa una transformación significativa debido a la agricultura industrial, especialmente en cultivos como arroz y palma africana. Estos cambios han llevado a la desaparición de áreas boscosas, herbazales inundables y ecosistemas sensibles como esteros, debido a la creación de canales para drenar las sábanas en busca de tierras no inundables para el cultivo de palma. Como resultado, estas prácticas han causado una pérdida considerable en la composición florística del área.

Estas transformaciones han contribuido a la pérdida de conectividad ecológica y a la fragmentación del paisaje, lo que ha resultado en la desaparición de especies forestales valiosas desde el punto de vista ecológico. Esto no solo afecta la diversidad vegetal, sino también la fauna local.

La cuenca del río Cravo Sur presenta grandes potencialidades y oportunidades, destacándose por sus áreas ecológicas únicas, como las zonas bajas influenciadas por el río, que generan ecosistemas de herbazales inundables y esteros con características importantes para la fauna. Este entorno tiene un alto

potencial para el ecoturismo, además de contar con áreas ya establecidas como zonas de protección.

Es crucial abordar estos desafíos mediante un enfoque que integre la conservación ambiental con el desarrollo económico sostenible, promoviendo prácticas agrícolas y ganaderas que respeten los ecosistemas locales y fomenten una coexistencia armónica entre producción y biodiversidad.

### 2.2.2. Fauna

**Anfibios:** de acuerdo con lo reportado en el POMCA – río Cravo sur (2007), en el área de la cuenca se encuentran unas 41 especies de anfibios distribuidas en diferentes ecosistemas, según los diferentes rangos altitudinales encontrados dentro de la cuenca. De acuerdo con lo anterior, en ecosistema de páramo se reportan 22 especies y en el bosque andino se distribuyen 26 especies, mientras que en el bosque húmedo tropical o piedemonte se reportan 32 y para la sabana con presencia de esteros, 31 especies.

Dentro de las más representativas están: *Bolitoglossa adspersa*, *Bolitoglossa capitana*, *Rhinella marina*, *Rhinella granulosa*, *Rhaebo haematiticus*, *Atelopus minutulus*, *Atelopus ebenoides*, *Atelopus subornatus*, *Cryptobatrachus nicefori*, *Gastrotheca nicefori*, *Hyla labialis*, *Hyla bogotensis*, *Eleutherodactylus lynchi*, *Eleutherodactylus nicefori*, *Eleutherodactylus buelegans*, *Eleutherodactylus buergeri*, *Eleutherodactylus bogotensis*, *Leptodactylus sp.*, *Leptodactylus bolivianus*, *Phrynopus nanus*, *Centrolenela buckleyi*, *Colosthetus subpunctatus*, *Colosthetus ranoides*.

Por otro lado, dentro de las especies consideradas como sensibles a cambios en el clima y las condiciones del hábitat se reportan: *Gastrotheca nicefori*, *Colosthetus ranoides* y *Atelopus subornatus*; mientras que dentro de las más resistentes a los cambios ambientales están: *Hyla bogotensis*, *Hyla labialis* y *Rhinella marina*.

**Reptiles:** En la cuenca, el grupo de reptiles está representado por 30 especies agrupadas en 12 familias (Corporinoquia, 2007); algunas de estas especies son: *Crocodylus intermedius*, Caimán *Crocodylus*, *Paelosuchus palpebrosus*, *Paelosuchus trigonatus*, Ameiva, *Stenocercus trachycephalus*, *Plica umbra*, *Plica*, Iguana, *Anolis ruizi*, *Bachia guianensis*, *Anadia rhombifera*, *Anadia bogotensis*, *Hemidactylus brooki*, *Gonatodes concinnatus*, *Gonatodes albogularis*, *Micrurus isozonus*, *Micrurus hemprichii*, *Bothrops micropthalmus*, *Bothrops atrox*, *Bothriechis schlegelii*, *Dipsas latifrontalis*, *Atractus elaps*, *Boa constrictor*, *Eunectes murinus*, *Geochelone carbonaria*, *Geochelone denticulata*, *Podocnemis vogli*, *Podocnemis unifilis*, *Podocnemis expansa*.

Cuatro de estas especies se encuentran asociadas a ecosistema de páramo, destacándose *Anadia rhombifera* y *Stenocercus trachycephalus*; mientras para el bosque andino se reportan 10 especies, dentro de las cuales se encuentran *Stenocercus*

*trachycephalus*, *Anadia bogotensis*, *Micrurus hemprichii*, *Bothriechis schlegelii* y *Bothrops atrox*.

Por otro lado, en el rango altitudinal correspondiente a bosque muy húmedo pre-montano, se reportan 18 especies de reptiles, donde se destacan algunas vulnerables como *Eunectes murinus* (Anaconda, Guio negro) y *Geochelone carbonaria* (Morrocoy); lo anterior debido a que muchas tortugas usualmente son comercializadas como mascotas, mientras que las serpientes son sacrificadas por los pobladores locales debido al temor por afectación al ganado y la integridad personal de ellos mismos.

En cuanto al piedemonte llanero, se reportan 22 especies de reptiles distribuidas en este rango altitudinal. Dentro de las más vulnerables se encuentran: *Geochelone testudinata* (Morrocoy), *Geochelone carbonaria* (Morrocoy), *Eunectes murinus* (Guio negro), *Paelosuchus palpebrosus* (Caimán de frente lisa) y *Paelosuchus trigonatus* (Babilla); la vulnerabilidad de estas especies no solo está representada por temor de los habitantes locales, sino también por tradiciones gastronómicas.

Por otro lado, en la parte baja de la cuenca, donde se encuentran las sabanas inundables, se encuentra la mayor diversidad de reptiles de la cuenca con 26 especies reportadas. Allí se pueden encontrar grandes predadores como *Crocodylus intermedius* (Caimán Llanero), *Caimán crocodylus* (Caimán común, Baba) y la *Boa constrictor* (Boa o Guio).

**Aves:** en la cuenca del río Cravo Sur, este grupo está representado por 436 especies pertenecientes a 63 familias y 18 órdenes (Corporinoquia 2007). De estas especies 121 se reportan para el páramo, 179 para bosque andino, mientras que 233 se distribuyen en el bosque subandino, 242 en el bosque muy húmedo tropical y 303 en la parte baja de la cuenca donde se encuentra la sabana y esteros.

En términos generales, el 88,5% de las especies reportadas para la cuenca son residentes, el 0,5% son endémicas y las migratorias representan el 11,5%.

Dentro de las especies endémicas, que también se consideran vulnerables dado su rango de distribución restringido, se encuentran: *Rallus semiplumbeus* (rascón bogotano) que se encuentra entre los 2100 y 4000 msnm, *Gallinula melanops* (gallareta moteada) distribuida entre 2500 y 3000 msnm (ABO 2000), y *Oxyura ferruginea* (pato andino) que presenta una distribución restringida a los humedales alto andinos entre 2050 y 4000 msnm en la cordillera Central y Oriental (Hilty & Brown. 1986).

Por otro lado, se reportan 9 especies en algún grado de amenaza, principalmente debido a presiones de tipo antrópico como caza, destrucción y fragmentación de hábitats, entre otros.

**Mamíferos:** Para la cuenca del río Cravo Sur, se estima que hay cerca de 120 especies pertenecientes a 28 familias y 11 órdenes. En zonas de páramo se reportan 76 especies; en las zonas de bosque andino y subandino se encuentran 77 y 99, respectivamente,

mientras que en el bosque muy húmedo se encuentran 99 y en la sabana 102.

Dentro de las especies reportadas para las zonas de montaña o parte alta de la cuenca, se encuentran especies con rangos de distribución restringida a parches de vegetación nativa o páramos con un alto grado de conservación. Algunas de estas especies son: *Tapirus pinchaque* (danta de montaña), *Tremarctos ornatus* (oso andino), felinos como *Panthera onca* y *Puma concolor*, venados como *Mazama rufina* y *Odocoileus virginianus*. Por otro lado, en zonas más intervenidas se encuentran especies generalistas como (chuchas o faras) *Didelphis albiventris*, *Didelphis marsupialis* y roedores como *Mus musculus*, *Ratus rattus*.

En cuanto a especies vulnerables, se encuentran: *Prionomys maximus* (armadillo gigante), *Pteronura brasiliensis* (nutria gigante), *Tayassu pecari* (Cafuche), *Mazama rufina* (venado sin cuernos), *Dinomys branickii* (guagua loba), *Myrmecophaga tridactyla* (oso hormiguero palmero), *Alouata seniculus* (mono aullador), *Aotus brumbacki* (marteja), *Lagotrix lagotrichia lugens* (mono churuco), *Atelocynus microtis* (zorro negro), *Speothos venaticus* (perrito venadero), *Tremarctos ornatus* (oso de anteojos), *Leopardus pardalis* (tigrillo), *Puma concolor* (puma).

### 2.3 Área de influencia

En la cuenca del río Cravo Sur existe una alta cantidad de ecosistemas estratégicos, entre ellos el parque nacional natural del páramo de Pisba. Esto hace que existan iniciativas desde diferentes órdenes del gobierno y de la sociedad que busquen su recuperación y/o protección; sin embargo, la falta de continuidad de los gobiernos y el consumo excesivo de los recursos hídricos presentan una alta presión sobre estos ecosistemas, unidos a la falta de inversión y la excesiva visión utilitarista de los recursos naturales, que muestran un panorama con múltiples limitantes y problemas. Sin embargo, las potencialidades de la cuenca son enormes.

### 2.4 Situación actual

En el área de la cuenca del río Cravo Sur se encuentran 2 departamentos, 13 municipios y 182 veredas, de la siguiente manera; en el departamento de Boyacá, con influencia en los municipios de Pisba, Paya, Aquitania, Mongua, Gámeza, Socotá, Tasco y Labranzagrande, que conforman un total de 8 municipios y 56 veredas. En el departamento de Casanare, los municipios de Nunchía, Támara, Orocué, Yopal y San Luis de Palenque, para un total de 5 municipios y 126 veredas.

A continuación, la descripción del área de influencia directa de la cuenca del río Cravo Sur con su área de terreno y porcentaje de participación por hectárea. Cabe destacar que la cuenca representa su mayor extensión por hectárea en el departamento de Casanare con 61% y 80 veredas que representan un porcentaje de intervención del 100%, mientras el departamento de Boyacá ocupa un 9% del área de la cuenca, con 44 veredas de intervención del 100%.

La subzona hidrográfica Cravo Sur, para el 2016, se cuenta con una población estimada de 222.691 personas, concentrándose el 69,34% en las cabeceras municipales, en contraste con un 30,65% que se asienta en el área rural. Sin embargo, es el municipio de Yopal quien arrastra esta proporcionalidad a nivel de la cuenca, teniendo en cuenta que, en la mayoría de los otros municipios, se registra una marcada tendencia de concentración poblacional en el área rural, con proporciones cercanas al doble y mayores, como el caso de Labranza Grande, Paya, Pisba, Nunchía, Támara, San Luis de Palenque, Gámeza, Mongua, Tasco, Socotá y Aquitania. Hay otro municipio —además de Yopal— que tiene la mayor concentración poblacional en la cabecera; es el municipio de Orocué.

## 2.5 Impactos sociales

### 2.5.1 Impactos positivos

Dentro de la cuenca del río Cravo Sur, se identificaron dieciséis (16) microcuencas o subcuencas abastecedoras de acueductos municipales o veredales. Estas unidades hidrográficas ocupan en total 38.164,70 hectáreas de las 519.145,67 hectáreas totales de la cuenca, lo cual equivale al 7,35%. La distribución espacial de estas unidades. Para la determinación de estas microcuencas o subcuencas abastecedoras, se realizó la identificación de las captaciones de agua que existen en la cuenca, para el abastecimiento de acueductos municipales o veredales. De esta manera, se identificaron los puntos de captación, los cuáles se cruzaron con el mapa hidrográfico de la cuenca, para determinar finalmente dentro de cuales microcuencas se ubicaban estos puntos.

### 2.5.2 Impactos negativos

El deterioro de los recursos naturales y el cambio climático son los principales ejes problemáticos que actualmente enfrenta la cuenca del río Cravo Sur. Tala de árboles para extracción de madera en bosques para actividades productivas de diversa índole en la subzona hidrográfica del río Cravo Sur, disminución de bosques de galería y zonas de recargas de acuífero por el impacto de las actividades productivas. En cuanto al componente hídrico, contaminación hídrica por residuos sólidos y líquidos, IACAL alto para las zonas relacionadas con la subzona hidrográfica del río Tocaría, que recibe el aporte de carga contaminante de la subzona hidrográfica media y baja. La falta de saneamiento básico eficiente a nivel municipal hace aporte de carga contaminante en los afluentes de la subzona hidrográfica del río Cravo Sur.

## 2.6. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los objetivos de desarrollo sostenible que se busca alcanzar, proteger o mejorar con este proyecto son los siguientes:

**ODS 6: Agua limpia y saneamiento:** Promueve la protección de los ecosistemas de agua dulce y mejora la gestión de los recursos hídricos.

**ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles:** Fomenta la creación de comunidades sostenibles y resilientes mediante la protección de recursos naturales vitales.

**ODS 13: Acción por el clima:** Fomenta la resiliencia y capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima. (PNUD, s. f.)

**ODS 14: Vida submarina:** Protege y conserva los ecosistemas acuáticos y su biodiversidad.

**ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres:** Conserva y restaura los ecosistemas y la biodiversidad.

## IV. MARCO NORMATIVO:

### a. Disposiciones constitucionales

La Constitución Política de 1991 incorporó a nuestro ordenamiento jurídico una serie de disposiciones ambientales con el objetivo de otorgarle importancia manifiesta al medio ambiente de cara a su protección y conservación. Entre estas, el artículo 8° que se erige como el pilar fundamental, reconociendo entonces al medio ambiente como un derecho de rango constitucional, prescribiendo lo siguiente:

*“Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”*

Se destaca también el artículo 79, que consagra como derecho fundamental el goce de un ambiente sano y, por ende, el deber del Estado de la protección de la diversidad e integridad del ambiente. De igual forma, el artículo 80 establece un mandato al Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como el deber de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, la imposición de sanciones legales y el exigir la reparación de los daños causados.

### b. Jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial respecto de la importancia de la protección y conservación del medio ambiente. Entre los primeros pronunciamientos, se rescata la Sentencia T-411 de 1992, en la cual se planteó la problemática ambiental de la siguiente forma:

*“la protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos*



*químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo, el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico-artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.”<sup>1</sup> (negrilla propia).*

Posteriormente, en Sentencia C-431 de 2000, la Corte enfatizó que la defensa del medio ambiente es un objetivo de principio dentro de la estructura del Estado social de derecho. Lo anterior fue reiterado y desarrollado recientemente en Sentencia C-449 de 2015, así:

*“...la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado social de derecho. Bien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico, correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores)”<sup>2</sup> (negrilla propia).*

Por último, el fallo hito en protección ambiental es la Sentencia T-622 de 2016, mediante la cual se resolvió reconocer al río Atrato como sujeto de derechos en búsqueda de su conservación y protección y a partir de una visión ecocéntrica de la naturaleza, según la cual el hombre pertenece a la naturaleza y esta es un ser viviente. La Corte desarrolló su argumentación con base en los derechos bioculturales, el derecho fundamental al agua, el principio de prevención, el principio de precaución y la vulneración a los derechos fundamentales a la vida, salud y medioambiente de las comunidades étnicas, los cuales son de igual aplicación en la problemática que busca resolver el presente proyecto de ley.

### **c. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia**

Adicional a lo referido anteriormente, es fundamental poner de presente como fundamento normativo de este proyecto de ley la Sentencia STC-4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. En esta sentencia, el alto tribunal, con base en la

jurisprudencia constitucional ya referida, reconoce a la Amazonia colombiana como entidad sujeta de derechos, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.

Con tal fin, ordena a diversas entidades del Estado colombiano a actuar para evitar la degradación y que asuman la responsabilidad respecto a la protección y conservación de la Amazonia mediante acciones en concreto como la formulación de un Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo que contrarreste la deforestación en este ecosistema, así como la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano - PIVAC, entre otros.

## **VI. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Debemos señalar que los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”. (Negritillas fuera de texto).*

En el mismo sentido, resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 del año 2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-411 del 17 de noviembre de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-449 del 16 de julio de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Reiterada en el fallo C-389 de 2016.

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las ramas del poder público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.*

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que, si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Adicionalmente, se hace énfasis en la necesidad de adoptar medidas concretas y efectivas para compensar los daños causados al río Cravo Sur, con el fin único de preservar y proteger su cuenca. Se destaca la importancia de una gestión ambiental participativa, que involucre no solo a las entidades gubernamentales, sino también a las comunidades locales, resguardos indígenas y a todos los actores relevantes en la zona de influencia del río. Este enfoque cooperativo y multisectorial es fundamental para asegurar la implementación exitosa de las estrategias de conservación, restauración, preservación y mantenimiento propuestas.

El proyecto de ley establece, además, la creación de una Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur, quien se encargará de diseñar, ejecutar y supervisar un Plan que incluya medidas de conservación, recuperación, preservación y mantenimiento de la cuenca. Este plan incluirá una serie de acciones legislativas, administrativas, sociales y ambientales diseñadas para garantizar la protección y preservación a largo plazo de la cuenca; reconociendo su importancia no solo como recurso natural sino como un ente vivo con derechos inherentes.

El plan deberá considerar: la definición de los derechos que se le otorgan al río, las responsabilidades y obligaciones no solo de las entidades públicas, sino también de los ciudadanos, regulaciones sobre

la gestión del recurso hídrico, la conservación del hábitat y la prevención de la contaminación; la designación de subcomités especializados en caso de que se requieran, programas educativos de concienciación y, finalmente, un monitoreo ambiental para evaluar cómo se está preservando y conservando el ecosistema.

Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la Honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente proyecto de ley.

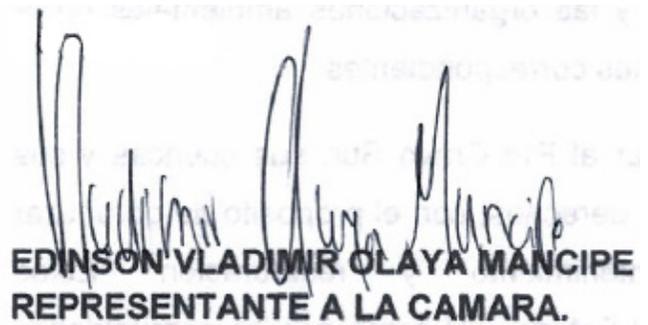
#### VII. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según el artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

#### VIII. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo **PONENCIA POSITIVA** y solicito a los Honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes, debatir y aprobar en Segundo Debate el **Proyecto de Ley número 441 de 2024**, por medio del cual se reconoce al río El Cravo Sur, sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE**  
**REPRESENTANTE A LA CAMARA.**

#### TEXTO PROPUESTO PARA SER APROBADO EN SEGUNDO DEBATE

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 441 DE 2024

*por medio del cual se reconoce al río El Cravo Sur, sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.*

#### El Congreso de la República

#### DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reconocer al río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes como unas entidades sujeto de derechos. Esta designación busca garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración de estos ecosistemas hídricos. Las responsabilidades derivadas de este reconocimiento recaerán en el Estado, así como en las comunidades que

habitan en la zona de influencia del río Cravo Sur. Además, se fomentará la participación activa de la sociedad civil y las organizaciones ambientales en la implementación y monitoreo de las acciones correspondientes.

**Artículo 2°. Reconocimiento.** Reconocer al río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes como unas entidades sujetas de derechos, con el propósito de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades serán asumidas por el Estado, así como por las comunidades que habitan en la zona de influencia.

**Artículo 3°. Representantes legales.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la entidad que lo sustituya, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), y las comunidades que habitan la zona de influencia del río Cravo Sur, designarán cada uno un (1) representante. La representación legal del río Cravo Sur estará a cargo de estos cuatro delegados, quienes serán responsables de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos del río.

**Parágrafo 1°.** Los representantes mencionados en el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años. Podrán ser reelegidos por una única vez por un período igual al anterior.

**Parágrafo 2°.** El representante legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo 3°.** El procedimiento de elección de los representantes legales de las comunidades que habitan la zona de influencia del río Cravo Sur se realizará a través de una convocatoria pública, democrática y abierta para que se inscriban y participen aquellos que, perteneciendo a las comunidades colindantes con el río Cravo Sur, tengan no solo un interés legítimo, sino que, además, cuenten con la idoneidad respecto a temáticas medioambientales.

**Artículo 4°. Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y los representantes legales del río Cravo Sur, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur. Esta comisión estará conformada obligatoriamente por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá) y un solo delegado de la Gobernación del Casanare, quienes deberán participar y cooperar de forma activa en la comisión.

La comisión también deberá incluir a todas las alcaldías y entidades privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, y organizaciones ambientales (nacionales

e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Cravo Sur, sus cuencas y afluentes.

**Parágrafo 1°.** Los representantes legales del río Cravo Sur, definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a dos (2) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 5°. Plan de protección.** La Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur, conformada por los representantes legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborará un plan de protección del río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes. Este plan incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación, así como la prevención de daños adicionales en la región. El plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

**Parágrafo 1°.** El plan de protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes mencionada en el artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) del río Cravo Sur. Contará con la participación de las comunidades que habitan en la zona de influencia del río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes.

**Parágrafo 2°.** La elaboración y ejecución del plan de protección será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el departamento del Casanare, el departamento de Boyacá y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá).

**Parágrafo 3°.** El plan de protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia. Tendrá una vigencia de diez (10) años.

**Artículo 6°. Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con la Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur, presidida por los representantes legales del mismo, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de manera democrática y participativa. Este reglamento tendrá como objetivo la conservación y protección del río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes, así como la tutela y salvaguarda de sus derechos conforme al plan de protección elaborado.

**Parágrafo.** La Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur presentará un informe semestral a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, incluyendo los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el plan de protección.

**Artículo 7°. Acompañamiento permanente.**

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, además de las personerías municipales, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el plan de protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a Corporinoquia, a Corpoboyacá, a la Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

**Artículo 8°. Asignaciones presupuestales.** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la entidad que lo sustituya, al departamento del Casanare y a Corporinoquia, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

Parágrafo: se permite la participación de entidades públicas y privadas locales, al igual que organizaciones de cooperación de distinta índole, a participar en la financiación de este proyecto.

**Artículo 9. Evaluación y revisión periódica.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur y Corporinoquia, realizará evaluaciones periódicas del cumplimiento de la presente ley y la efectividad del plan de protección del río Cravo Sur, sus cuencas y afluentes. Estas evaluaciones se llevarán a cabo cada dieciocho (18) meses y podrán incluir consultas públicas con las comunidades afectadas. Basándose en los resultados de estas evaluaciones, se podrán realizar ajustes al plan de protección para asegurar su eficacia continua en la conservación y protección del ecosistema del río Cravo Sur.

**Artículo 10. Fomento a la investigación científica.** El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en colaboración con universidades y centros de investigación, impulsará la realización de estudios científicos y proyectos de investigación orientados a mejorar el conocimiento y la gestión del río Cravo Sur, sus cuencas y afluentes. Se destinarán recursos para la financiación de investigaciones que contribuyan al desarrollo de prácticas sostenibles y a la mitigación de impactos ambientales en la región.

**Artículo 11. Participación ciudadana.** Se establecerán mecanismos efectivos para la participación activa de la sociedad civil, las comunidades étnicas y campesinas, así como de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, en la implementación y seguimiento de las acciones contempladas en la presente ley. Se promoverán espacios de diálogo y consulta pública para asegurar la inclusión de diferentes perspectivas y conocimientos locales en la gestión ambiental del río Cravo Sur.

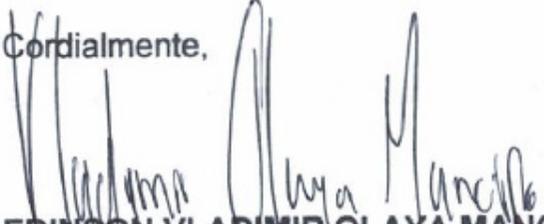
**Artículo 12. Monitoreo ambiental.** Se establecerá un programa continuo de monitoreo

ambiental del río Cravo Sur, sus cuencas y afluentes. Este programa será coordinado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en colaboración con Corporinoquia, Corpoboyacá y otras entidades pertinentes. Se realizarán mediciones cada de calidad del agua, niveles de contaminación, biodiversidad acuática y cambios en los ecosistemas ribereños. Los resultados del monitoreo se divulgarán públicamente y servirán como base para la toma de decisiones informadas en la gestión del recurso hídrico.

**Artículo 13. Evaluación de impacto ambiental.** Toda actividad humana que pueda tener impacto significativo en el río Cravo Sur, sus cuencas o afluentes deberá someterse a una evaluación de impacto ambiental rigurosa y transparente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los criterios y procedimientos para estas evaluaciones, asegurando la participación pública y la consideración de los efectos acumulativos de proyectos en el medio ambiente.

**Artículo 14. Vigencia y derogaciones.** La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE**  
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
EN LA SESIÓN ORDINARIA DE LA  
COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DE LA CÁMARA DE  
REPRESENTANTES EL DÍA 14 DE MAYO  
DE 2025.**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 441 DE 2024  
CÁMARA**

*por medio del cual se reconoce al río El Cravo Sur, sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República  
DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reconocer al río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes como unas entidades sujeto de derechos. Esta designación busca garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración de estos ecosistemas hídricos. Las responsabilidades derivadas de este reconocimiento recaerán en el Estado, así como en las comunidades que habitan en la zona de influencia del río Cravo Sur. Además, se fomentará la participación activa de la sociedad civil y las organizaciones ambientales en la implementación y monitoreo de las acciones correspondientes.

**Artículo 2°. Reconocimiento.** Reconocer al río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes como unas entidades sujeto de derechos, con el propósito de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades serán asumidas por el Estado, así como por las comunidades que habitan en la zona de influencia.

**Artículo 3°. Representantes legales.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la entidad que lo sustituya, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia), y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, (Corpoboyacá), y las comunidades que habitan la zona de influencia del río Cravo Sur, designarán cada uno un (1) representante. La representación legal del río Cravo Sur, estará a cargo de estos cuatro delegados, quienes serán responsables de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos del río.

**Parágrafo 1°.** Los representantes mencionados en el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años. Podrán ser reelegidos por una única vez por un período igual al anterior.

**Parágrafo 2°.** El representante legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo 3°.** El procedimiento de elección de los representantes legales de las comunidades que habitan la zona de influencia del río Cravo Sur se realizará a través de una convocatoria pública, democrática y abierta para que se inscriban y participen aquellos que, perteneciendo a las comunidades colindantes con el río Cravo Sur, tengan no solo un interés legítimo, sino que, además, cuenten con la idoneidad respecto a temáticas medioambientales.

**Artículo 4°. Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y los representantes legales del río Cravo Sur, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur. Esta comisión estará conformada obligatoriamente por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá) y un solo delegado de la Gobernación del Casanare, quienes deberán participar y cooperar de forma activa en la comisión.

La comisión también deberá incluir a todas las alcaldías y entidades privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Cravo Sur, sus cuencas y afluentes.

**Parágrafo 1°.** Los representantes legales del río Cravo Sur, definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a dos (2) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 5°. Plan de protección.** La Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur, conformada por los Representantes Legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborará un plan de protección del río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes. Este plan incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación, así como la prevención de daños adicionales en la región. El plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

**Parágrafo 1°.** El plan de protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes mencionada en el artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) del río Cravo Sur. Contará con la participación de las comunidades que habitan en la zona de influencia del río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes.

**Parágrafo 2°.** La elaboración y ejecución del plan de protección será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el departamento del Casanare, el departamento de Boyacá y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá).

**Parágrafo 3°.** El plan de protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia. Tendrá una vigencia de diez (10) años.

**Artículo 6°. Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con la Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur, presidida por los representantes legales del mismo, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de manera democrática y participativa. Este reglamento tendrá como objetivo la conservación y protección del río Cravo Sur, sus cuencas y sus afluentes, así como la tutela y salvaguarda de sus derechos conforme al plan de protección elaborado.

**Parágrafo.** La Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur presentará un informe semestral a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, incluyendo los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el plan de protección.

**Artículo 7°. Acompañamiento permanente.** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, además de las personerías municipales, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el plan de protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a Corporinoquia, a Corpoboyacá, a la Comisión de

Guardianes del Río Cravo Sur y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

**Artículo 8º. Asignaciones presupuestales.** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la entidad que lo sustituya, al departamento del Casanare y a Corporinoquia, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

**Parágrafo:** Se permite la participación de entidades públicas y privadas locales, al igual que organizaciones de cooperación de distinta índole, a participar en la financiación de este proyecto.

**Artículo 9º. Evaluación y revisión periódica.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Comisión de Guardianes del Río Cravo Sur y Corporinoquia, realizará evaluaciones periódicas del cumplimiento de la presente ley y la efectividad del plan de protección del río Cravo Sur, sus cuencas y afluentes. Estas evaluaciones se llevarán a cabo cada dieciocho (18) meses y podrán incluir consultas públicas con las comunidades afectadas. Basándose en los resultados de estas evaluaciones, se podrán realizar ajustes al plan de protección para asegurar su eficacia continua en la conservación y protección del ecosistema del río Cravo Sur.

**Artículo 10. Fomento a la Investigación Científica.** El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en colaboración con universidades y centros de investigación, impulsará la realización de estudios científicos y proyectos de investigación orientados a mejorar el conocimiento y la gestión del río Cravo Sur, sus cuencas y afluentes. Se destinarán recursos para la financiación de investigaciones que contribuyan al desarrollo de prácticas sostenibles y a la mitigación de impactos ambientales en la región.

**Artículo 11. Participación Ciudadana.** Se establecerán mecanismos efectivos para la participación activa de la sociedad civil, las comunidades étnicas y campesinas, así como de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, en la implementación y seguimiento de las acciones contempladas en la presente ley. Se promoverán espacios de diálogo y consulta pública para asegurar la inclusión de diferentes perspectivas y conocimientos locales en la gestión ambiental del río Cravo Sur.

**Artículo 12. Monitoreo Ambiental.** Se establecerá un programa continuo de monitoreo ambiental del río Cravo Sur, sus cuencas y afluentes. Este programa será coordinado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en colaboración con Corporinoquia, Corpoboyacá y otras entidades pertinentes. Se realizarán mediciones cada de calidad del agua, niveles de contaminación, biodiversidad acuática y cambios en los ecosistemas ribereños. Los resultados del monitoreo se divulgarán públicamente y servirán como base para la toma de decisiones informadas en la gestión del recurso hídrico.

**Artículo 13. Evaluación de Impacto Ambiental.** Toda actividad humana que pueda tener impacto significativo en el río Cravo Sur, sus cuencas o afluentes deberá someterse a una evaluación de impacto ambiental rigurosa y transparente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los criterios y procedimientos para estas evaluaciones, asegurando la participación pública y la consideración de los efectos acumulativos de proyectos en el medio ambiente.

**Artículo 14. Vigencia y derogaciones.** La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE**  
**REPRESENTANTE A LA CAMARA.**

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en el Acta número 034, correspondiente a la sesión realizada el día 14 de mayo de 2025; el anuncio de la votación del proyecto de ley se hizo el día 13 de mayo de 2025, Acta número 033, de acuerdo con el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003.

**JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Presidente Comisión Quinta  
Cámara de Representantes

**CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN**  
Secretario Comisión Quinta  
Cámara de Representantes

**CONTENIDO**

Gaceta número 1188 - Miércoles, 23 de julio de 2025  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Contenido Ponencias

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 618 de 2025 Cámara, 257 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones. ....	1
Informe de ponencia positiva para tercer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de Ley número 631 de 2025 Cámara, 218 de 2024 Senado, por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones, Ley de energía justa.....	10
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta del proyecto de Ley número 441 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce al río el Cravo Sur, sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.....	20